

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА імені О. М. БЕКЕТОВА

Т. В. Бельська

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

*(для студентів бакалавріату всіх форм навчання
спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)*

Харків
ХНУМГ ім. О. М. Бекетова
2019

Бельська Т. В. Основи публічного управління та адміністрування : конспект лекцій для студентів бакалавріату всіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування / Т. В. Бельська ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. – 68 с.

Автор

д-р наук з держ. упр., доц. Т. В. Бельська

Рецензент

С. О. Гайдученко – доктор наук з державного управління, доцент (Харківський національний університет міського господарства імені О. М. Бекетова)

Рекомендовано кафедрою менеджменту і публічного адміністрування, протокол № 5 від 30.10.2018.

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП..... | 4 |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ..... | 5 |
| ТЕМА 1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ – ПРОЦЕС РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ | 5 |
| ТЕМА 2 ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ..... | 10 |
| ТЕМА 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ ОРГАНІВ ВЛАДИ..... | 17 |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ | 26 |
| ТЕМА 4 УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ..... | 26 |
| ТЕМА 5 ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ | 38 |
| ТЕМА 6 ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ | 47 |
| ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ..... | 47 |
| ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКА | 53 |
| ТЕМА 7 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ЕТАПИ..... | 53 |
| ТЕМА 8 УПРАВЛІНСЬКІ ПОСЛУГИ, ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ..... | 57 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ | 64 |
| СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ..... | 65 |

ВСТУП

Мета викладання навчальної дисципліни «Основи публічного управління та адміністрування» є ознайомлення студентів з особливостями майбутньої професії, її змістом і завданнями управлінської діяльності, роллю керівників різних рівнів в публічному управлінні, особливостями організації підготовки спеціалістів цього профілю у ХНУМГ ім. О. М. Бекетова.

Завданням навчальної дисципліни «Основи публічного управління та адміністрування» є формування у студентів цілісного уявлення про систему підготовки за обраною спеціальністю, ознайомлення з методичними установками для подальшого опанування професії.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен

знати:

- визначення понять «публічне управління», їх взаємозв'язок та особливості, базові поняття дисципліни;
- загальну структуру, функції та сучасні тенденції реформ в органах державної влади та місцевому самоврядуванні;
- визначення «публічна влада» та її структури;
- особливості організації органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- особливості підготовки фахівців в сфері публічного управління;

вміти:

- визначати особливості конкретних об'єктів професійної діяльності;
- оцінювати суть і соціальну значущість своєї майбутньої професії;
- критично осмислювати і використати вітчизняний і зарубіжний досвід у сфері публічного управління;
- користуватись бібліотечним фондом та мережею Internet;
- правильно організовувати режим праці та відпочинку;
- долати труднощі початкового етапу і розвивати необхідні практичні навички;

мати компетентності:

- здатність використовувати методи персонального менеджменту;
- здатність до аналізу та оцінювання соціально-економічних процесів і явищ у суспільному середовищі та здійсненні професійної діяльності;
- здатність до засвоєння та демонстрування професійних знань та розумінь, набуття вмінь та навичок, розв'язання конкретних задач та вирішення проблем у професійній галузі;
- готовність формулювати цілі, реалізовувати стратегії організації;
- здатність знаходити нестандартні рішення типових завдань і вирішувати їх.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1

ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ – ПРОЦЕС РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

1.1 Основні підходи до понять публічна влада, публічне управління та адміністрування

Розглядаючи співвідношення влади й управління, слід виходити з того, що категорія «влада» є політико-правовою, а категорія «управління» – організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, це виконавча спрямованість. Управління за своїм призначенням становить собою вид діяльності, в межах якої реалізується влада.

Влада – це вмотивовані дії відповідних суб'єктів. У суспільстві існують різноманітні види влади – політична, суспільна, соціальна, державна, публічна, влада народу та ін.

Публічна влада – це здатність і можливість державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій впливати на суспільне життя силою примусу або авторитету.

Державна влада – політико-правовий інструмент забезпечення існування держави та досягнення її цілей через систему повноважень і засобів, що застосовуються від імені суспільства для захисту і реалізації спільного інтересу забезпечення загальних і часткових потреб. За обсягом і засобами впливу перевищує всі інші різновиди публічної влади. Вона здійснюється державою за посередництвом спеціального апарату примусу або переконання, володіє монопольним правом видавати нормативно-правові акти, обов'язкові для всіх громадян даної держави. Державна влада складається із трьох гілок: законодавчої, виконавчої, судової.

Муніципальна влада – самоврядна організація управління територіальними спільнотами, є однією з форм публічної влади, функціонує у межах адміністративно-територіальної одиниці, реалізується від імені територіальної громади безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, які наділені законом відповідними повноваженнями і ресурсами, з метою вирішення питань місцевого значення (інтересів локального характеру).

Управління – це діяння, яке призводить до змін стану якогось об'єкта; вплив на об'єкт, систему, процес тощо з метою збереження їх сталості або переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети.

Поняття «управління» Комісією з глобального управління ООН визначається таким чином: «Управління являє собою суму способів, за допомогою яких індивіди й інститути – державні та приватні – влаштовують свої спільні справи. Це безперервний процес, протягом якого конфліктні та різноманітні інтереси можуть бути врегульовані й вироблені спільні дії. Він містить у собі формальні інститути та режими, наділені повноваженнями встановлювати згоду в примусовому порядку, а рівним чином, і створювати неформальні структури, щодо яких народ і державні інститути або дійшли згоди, або вважають, що вони існують в їх інтересах».

Управління складається з трьох ланок: державного управління, регіонального управління та місцевого управління, кожне з яких має свої цілі, завдання та функції. Головною метою управління на державному рівні (державне управління) є створення економічно потужної незалежної держави на базі високоефективного господарського комплексу й високорозвиненої ринкової інфраструктури. Метою регіонального управління є підвищення якості життя населення та забезпечення відтворення природних систем на базі ефективного комплексного економічного та соціального розвитку регіону, що досягається шляхом раціональної організації територіального господарства. Метою управління на місцевому рівні є вирішення питань місцевого значення.

Отже, одним з видів управління є державне управління. В «Енциклопедії державного управління» поняття «державне управління» визначено як «діяльність держави (органів державної влади) – з (англ. governance), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами... Розуміння сутності державного управління зазнає еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та в Україні зокрема». Результатом цього еволюційного розвитку стала поява поняття «**публічне управління**», яке ввів англійський державний службовець Д. Кілінг та визначається як «пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики». Публічне управління – це оптимальний баланс між ефективністю та представництвом. Ухвалення рішень повинно залучати мережі інтересів та акторів, які є гнучкими й пристосованими до того, щоб гарантувати найбільш ефективну продуктивність управління.

Специфіка публічного управління:

1. Публічне управління спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.

2. Публічне управління поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики.

3. Публічне управління діє системно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу і публічні прояви суспільства.

Публічне адміністрування – вид організаційно-розпорядчої діяльності, спрямованої на підготовку та впровадження рішень, управління персоналом, надання послуг населенню.

1.2 Сукупність методів публічного адміністрування

Методи публічного адміністрування: способи, прийоми практичної реалізації його суб'єктами завдань і функцій в повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями (табл.1.1.):

1) залежно від форми вираження:

– правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки;

– неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо);

2) залежно від правових властивостей:

– нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативних правових актів;

– індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акта;

3) за ступенем владного впливу на об'єкти:

– імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки;

– уповноважуючі – дозволяють здійснювати певні дії (наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування);

– заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права;

– рекомендаційні – містять рекомендації щодо здійснення певних дій

необов'язкового характеру;

4) за суб'єктним складом:

- одноосібні (єдиноначальні);
- колегіальні (приймаються колективно).

Таблиця 1.1 – Класифікація методів публічного адміністрування

| Критерії | Види |
|--|---|
| За формою вираження: | правові неправові |
| За ступенем владного впливу: | імперативні рекомендаційні заохочувальні уповноважуючі |
| За суб'єктним складом: | одноосібні колегіальні |
| Залежно від міри використання владних повноважень: | переконання заохочення примус |
| Залежно від ступеня врахування у владному впливі інтересів і правових можливостей його об'єктів: | адміністративні економічні |

1.3 Принципи публічного адміністрування

1) *принцип пріоритету державної політики* означає спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності. Політика служить формою узагальнення та вираження інтересів і волі представників окремих соціальних груп чи суспільства в цілому. Розроблений вищими органами влади й управління політичний курс (стратегія) є найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів управління всіх рівнів.

2) *принцип об'єктивності* – управляти суспільством і державою – значить діяти, володіючи достовірною об'єктивною інформацією, виходити з реального стану справ, а не з умовних передбачень; постійно аналізувати управлінські дії, приймати рішення на предмет їх відповідності завданням держави, закону і інтересів населення;

3) *принцип економії ентропії* позначає міру невизначеності ситуації, характеризує умови впорядкування системи. Чим менше вимір ентропії, тим вище впорядкованість суспільної системи;

4) *принцип найменшої дії* – спроможність відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії. Інакше кажучи, перехід об'єкта, що управляється, в планований стан здійснюється з найменшими руйнуваннями. Орієнтація на еволюційний розвиток суспільства та держави;

5) *принцип раціонального використання часу* передбачає необхідність всебічної оптимізації витрат часу на розробку та впровадження управлінських рішень;

6) *принцип самоорганізації* передбачає пріоритетність результатів та об'єктивних напрямів суспільного розвитку над діями і рішеннями органів публічного адміністрування;

7) *принцип зворотного зв'язку* – потребує від управляючого суб'єкта постійного контролю за тим, як об'єкт управління реагує на його дії.

1.4 Закони публічного адміністрування

Загальний закон соціального управління – залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища. Залежність управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами передбачає, що зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проектів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

Закон «необхідного багатоманіття» передбачає існування об'єктивних меж управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову) означає необхідність формального і

фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади. Також передбачає взаємне стримування влад, взаємне обмеження і взаємний контроль.

Закон централізації та децентралізації влади передбачає наявність ієрархічної структури організації, яка є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування, що реалізується через одночасну концентрацію повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу, а також передачу повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій.

ТЕМА 2 ТЕОРЕТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1 Підходи до управління: системний, процесний, ситуаційний

Система управління – це упорядкована сукупність взаємозв'язаних елементів, які відрізняються функціональними цілями, діють автономно, але спрямовані на досягнення загальної мети.

Система управління розглядається з позицій системного, процесного і ситуаційного підходів.

Системний підхід дозволяє розглядати організацію як систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних елементів.

Теорія систем пройшла цікавий шлях розвитку. Спочатку вона застосовувалася в точних науках і в техніці, а стосовно до управління стала використовуватися в кінці 1950-х рр., що стало значним успіхом школи науки управління.

Системний підхід базується на загальній теорії систем, основоположником якої вважається Л. фон Берталанфі (1901 – 1971 рр.). Ідея наявності загальних закономірностей була вперше висловлена Л. фон Берталанфі в 1937 р. на семінарі з філософії в Чиказькому університеті, проте перші його публікації на цю тему з'явилися тільки після війни. Перший міжнародний симпозіум але системам відбувся в Лондоні в 1961 р.

Вихідним з позицій системного підходу є поняття мети. Наявність конкретної цілі – перша і найважливіша ознака організації, за якою дана система відрізняється від інших оточуючих її систем. Завдання управління в цих умовах – забезпечити комплексний процес досягнення цілей, що стоять перед системою.

Системний підхід припускає, що кожний з елементів, які складають систему, має певні власні цілі. Однак суть системного підходу – забезпечити підвищення ефективності роботи організації в цілому.

Особливості системного підходу зводяться до наступного:

- чітке визначення цілей і встановлення їх ієрархії;
- досягнення найкращих результатів при найменших витратах шляхом використання інструментів порівняльного аналізу і вибору способів досягнення поставлених цілей;
- широка всебічна оцінка всіх можливих результатів діяльності з використанням кількісної інтерпретації цілей, визначенням методів і засобів їх досягнення.

Система – це деяка цілісність, що складається з взаємозалежних частин, кожна з яких вносить свій внесок у характеристики цілого. Порушення будь-якої частини системи призводить до порушення роботи в цілому. В управлінні усі організації розглядаються як система.

Людина в соціальній системі розглядається як соціально орієнтоване і направляє істота, що володіє численними потребами, які впливають на виробничу сферу і, в свою чергу, зазнають зворотний вплив з її боку.

Теорія соціальних систем підкреслює, що потреби людини і потреби організації не збігаються. У теорії соціальних систем конфлікт розглядається як нормальний стан функціонування організації. Завдання управління в цих умовах полягає не в усуненні конфлікту, а в знаходженні оптимального способу його подолання.

Теорія соціальних систем приділяє велику увагу формалізації процедур, зміцненню трудової дисципліни, регламентації рутинних процесів. У ній докладно досліджується проблема централізації і децентралізації управління. Децентралізовані структури управління мають багато прихильників. Управлінська практика багатьох організацій теж свідчить про ефективність децентралізації. Широко відомий досвід створення децентралізованої організації на прикладі General Motors під керівництвом Альфреда П. Слоуна в 20-х рр. минулого століття. Пізніше цією проблемою зацікавився П. Друкер, який вивчив досвід децентралізації в ряді компаній – General Motors, Sire, Dupont, General Electric і інших, і прийшов до висновку, що «основне правило для будь-якої організації полягає в тому, щоб залучати найменше число рівнів управління і створювати найкоротшу ланцюг команд».

Децентралізація характеризується рядом безсумнівних переваг. Вона надає широкі повноваження нижчестоящим рівням управління, що підвищує об'єктивність прийняття рішень; скорочує терміни їх формування, запиту на діловодство; звільняє керівників від необхідності роботи з великими обсягами

інформації. Однак не можна не помітити і її істотних недоліків. Працівники низових рівнів часто не розуміють, а іноді і не знають цілей, завдань і стратегії організації, що знижує ступінь обґрунтованості прийнятих рішень. Децентралізація може послабити контроль за діяльністю низових підрозділів, що позначиться на ефективності роботи всієї організації.

Процесний підхід як концепція управлінської думки був вперше запропонований представниками класичної (адміністративної) школи управління, яка сформулювала і описала зміст функцій управління які не залежать одна від одної. Даний підхід з позицій школи науки управління розглядає функції управління як взаємопов'язані. М. Х. Мескон дає наступне визначення процесного підходу: «Процесний підхід до управління – підхід... базується на концепції, згідно з якою управління є безперервна серія взаємопов'язаних дій або функцій».

Автором концепції процесного підходу є Л. Файоль, який вважав, що «керувати означає пророкувати і планувати, організовувати, розпоряджатися, координувати і контролювати».

Згодом різні автори пропонували різні класифікації управлінських функцій. Так, Мескон вважає, що «процес управління складається з чотирьох взаємозалежних функцій: планування, організації, мотивації і контролю». Ці функції об'єднані сполучними процесами комунікації і прийняття рішень. Керівництво (лідерство) розглядається як самостійна діяльність, спрямована на досягнення цілей організації. Процесний підхід ґрунтується на положенні про те, що функції управління взаємозалежні.

Ситуаційний підхід, розроблений наприкінці 60-х роках ХХ ст., безпосередньо пов'язаний із системним і процесним підходами і розширює сферу їх застосування на практиці. Цей підхід іноді називають ситуаційним мисленням про організаційні проблеми і способи їх вирішення.

Першою роботою в сфері ситуаційного підходу вважається дослідження англійських вчених Т. Бернса і Р. Сталкера, який вони провели на 20 підприємствах, що виробляють різні види продукції. Робота цих підприємств розглядалася стосовно стабільних і мінливих умов. Це дозволило зробити висновок, що для кожного типу умов характерна своя організаційна структура управління: для стабільних умов – «механічна» структура, а для змінних умов – «органічна» структура.

«Механічна» структура заснована на глибокому поділі праці і широкому застосуванні регламентуючих документів.

Для «органічної» структури властиво зміна цілей, завдань та іншого залежно від зміни ситуації.

2.2 Еволюція управлінської думки в світі та в Україні

Перший етап у розвитку управлінської думки дістав назву наукового управління.

1. Наукове управління (1885–1920)

Воно найбільш тісно пов'язане з роботами Ф. Тейлора, Френка й Лілії Гілбрет та Генрі Гантта.

Ці творці школи наукового управління думали, що використовуючи спостереження, заміри, логіку й аналіз, можна удосконалити багато операцій ручної праці, для того, щоб добитися їх більш ефективного використання.

Наукове управління не нехтувало людським фактором. Важливим внеском цієї школи було систематичне використання стимулювання з метою зацікавлення працівників у підвищенні продуктивності і збільшенні обсягів виробництва.

Концепція наукового управління стала серйозним переломним етапом, завдяки якому управління почало широко визнаватися як самостійна галузь наукових досліджень. Вперше керівники, практики та вчені побачили, що методи й підходи, які викладалися в науці і техніці, можуть бути ефективно використані в практиці досягнення цілей організації.

2. Класична або адміністративна школа в управлінні (1920–1950)

Появу цієї школи пов'язують з іменами А. Файоля, Л. Урвіка, Д. Мунла. Школа адміністративного управління базувалася на розробці й використанні універсальних принципів і функцій управління підприємством, таких як: структура виробництва, розподіл праці, централізація, ініціатива, планування, дисципліна, система заохочень, підпорядкованість особистих інтересів загальним.

Метою класичної школи було створення універсальних принципів управління. При цьому виходили із ідеї, що дотримання цих принципів безперечно забезпечить успіх організації.

3. Школа людських відносин (1930–1950)

Рух за людські відносини зародився у відповідь на нездатність повністю усвідомити значення людського фактора як основного елементу ефективності організації. Цей рух був реакцією на недоліки класичного підходу. Тому школу людських відносин інколи називають неокласичною школою.

Вчених Мері Паркер Фоллетт і Елтона Мейо можна назвати найбільшими авторитетами у розвитку школи людських відносин в управлінні.

Дослідники психологічної школи вважали, що якщо керівництво проявляє велику турботу за своїх працівників, то й рівень задоволеності їх буде

зростати, а це приведе до підвищення продуктивності.

4. Поведінкові науки (1950 – до тепер)

Серед найбільш великих постатей розвитку поведінкового напрямку можна згадати Криса Арджириса, Ренціса Лайкерта, Дугласа Мак-Грегора і Фредеріка Герцберга. Вони вивчали різні аспекти соціальної взаємодії, мотивації, характеру влади й авторитету, організаційної структури, комунікації в організації, лідерства, зміни змісту роботи та якості родового життя.

Новий підхід намагався допомогти працівнику усвідомити свої власні можливості. Методи вивчення працівника ґрунтувалися на застосуванні науки про поведінку до побудови і управління організаціями. Метою цієї школи було підвищення ефективності організації за рахунок підвищення ефективності її людських ресурсів.

Емпірична школа управління.

У процесі подальшого розвитку управлінської думки відбулося повернення до практики управління. З'явився новий напрям менеджменту – емпірична школа, яка є відображенням попередніх течій. На думку теоретиків цієї школи, головним завданням у галузі менеджменту є одержання, обробка й аналіз практичних даних та видача на цій основі рекомендацій для керуючих.

Виділяють два основні напрями емпіричної школи: дослідження в галузі практики організації управління та розробка теоретичних основ сучасного капіталістичного суспільства.

Школа соціальних систем.

Ця теорія використовує в своєму вченні висновки школи людських відносин. Працівника в організації розглядають як соціально орієнтовану істоту, потреби якої впливають на середовище в організації. В свою чергу, середовище має зворотний вплив на працівника. Школа соціальних систем розглядає людину в соціальній групі як один із багатьох взаємозалежних і взаємодіючих факторів у складному комплексі соціальних відносин організації.

5. Кількісний підхід (1950 – дотепер)

В кількісному підході виділяють:

- дослідження операцій і моделі;
- вплив кількісного підходу.

Дослідження операцій і моделі за своєю суттю – це застосування методів наукового дослідження до операційних проблем організації.

Після постановки проблеми група спеціалістів з дослідження операцій розробляє модель ситуації. Модель – це форма зображення реальності. Вона дещо спрощує реальність і подає її абстрактно. Після створення моделі змінним задаються кількісні значення. Це дозволяє об'єктивно порівняти та описати кожен змінну і відношення між ними.

Найбільшим поштовхом до застосування кількісних методів в управлінні дав розвиток комп'ютерів.

Нова школа.

Характеризується розвитком сучасних кількісних методів обґрунтування рішень шляхом впровадження в науку управління точних наук і комп'ютерів.

Андрушків Б.М. і Кузьмін О.Є. виділяють сім етапів розвитку управлінської науки за радянських часів:

1) (*жовтень 1917 – березень 1921*). Розроблено форми й методи державного централізованого управління виробництвом, обґрунтовано принципи централізму, організаційні методи управління, диктатури та державного регулювання;

2) (*1921 – 1928*). Подальше вдосконалення адміністративного управління виробництвом. Зроблені спроби застосування так званого госпрозрахунку як основи економічного управління.

3-тій етап (*1929–1945*). Організація індустріальної бази суспільного виробництва, вдосконалення структурного управління, методів підбору та підготовки кадрів, планування і організації виробництва.

4-тій етап (*1946–1965*). Пошук нових форм функціонування і взаємодії державних органів управління, спроба переходу до територіальної і територіально – галузевої системи управління, що призвело до поглиблення адміністрування.

5-тий етап (*1965–1975*). Здійснена спроба господарської реформи шляхом посилення ролі економічного управління.

6-тий етап (*1975–1995*). Усвідомлення неможливості реформування адміністративно – командної системи. Цей етап підтвердив необхідність радикальної зміни економічних відносин і корінних економічних реформ, проведення яких належить до *сьомого етапу (1985)*.

2.3. Становлення перших теорій управління

Одним із перших, хто створив цілісну систему управління виробництвом, був американський інженер Фредерік Уїнслоу Тейлор (1856 – 1915). «Система Тейлора» заклала основи наукової організації праці.

Ця система стосовно заробітної плати означала:

- заробітна плата виплачується людині, а не місцю;
- встановлення розцінок повинно ґрунтуватися на точних знаннях, а не на здогадках;
- розцінки, які ґрунтуються на точних знаннях, повинні бути єдиними;
- завдяки таким розцінкам товари виробляються дешевшими, а робітники

одержують більш високу заробітну плату, ніж звичайно;

– така заробітна плата формує кращих робітників, дає їм можливість більше заробити, знищує причини навмисної повільності в роботі, пробуджує інтерес робітників та підприємців до співробітництва.

Система Тейлора, звичайно, не звільнена від недоліків. Один з них – послаблення єдиноначальства. І навіть у такому вигляді вона давала чудові результати.

Школа наукового управління.

Розвиток першої класичної теорії менеджменту, яка стала широковідомою у світі під назвою школи «наукового менеджменту», припадає на початок XX ст. Її родоначальником є американський інженер Ф. Тейлор. Він написав такі відомі на весь світ книги, як «Відрядна система», «Цеховий менеджмент» (1903) і «Принципи наукового менеджменту» (1911).

Своїми експериментами і науковими працями Тейлор намагався довести, що розроблені методи наукової організації праці і сформульовані на їх основі принципи «наукового менеджменту» внесуть істинну революцію в сучасне виробництво, замінивши застарілі авторитарні методи управління більш раціональними, науковими підходами.

Тейлор виступав за перетворення наукового управління в галузь індустріальної праці, схожу на інженерну. Система Тейлора полягала в послідовному проведенні принципу розподілу праці на виконавчу та розпорядчу. Він розглядав науковий менеджмент як дійовий засіб наближення інтересів всього персоналу, завдяки підвищенню благоустрою робітників і налагодженню більш тісного їх співробітництва з господарями та адміністрацією у справі досягнення виробничих та економічних завдань підприємства.

При традиційному методі управління ініціатива робітників досягалась в окремих випадках. При науковому менеджменті, за Тейлором, ініціатива проявляється повсякчас. Для цього менеджери покладають на себе нову ношу, додаткові обов'язки і відповідальність. Саме таким шляхом менеджмент еволюціонує в науку.

З точки зору Тейлора, основним завданням менеджменту повинно стати забезпечення найбільшого процвітання підприємця разом з максимальним добробутом кожного робітника.

Зі своїх досліджень і експериментів Тейлор вивів ряд загальних принципів, які лягли в основу його системи.

ТЕМА 3 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПОБУДОВИ ОРГАНІВ ВЛАДИ

3.1 Характеристика форм правління та форм державного устрою в зарубіжних країнах

Еволюція державного управління в європейських країнах відображає демократичний шлях розвитку політико-правової організації суспільства на основі принципу верховенства права, поваги прав і свобод громадянина.

Під формою держави розуміють сукупність зовнішніх ознак держави, що визначаються її змістом.

Розрізняють дві основні форми держави – форму правління та форму державного устрою.

Форма правління – найбільш зовнішній вираз змісту держави, що визначається її структурою та правовим становищем вищих органів державної влади. Характер форми правління залежить від організації вищої державної влади. Форма правління визначає структуру державного апарату та взаємостосунки між окремими його ланками.

За формою правління європейські держави-члени ЄС можуть бути класифіковані таким чином (табл. 3.1):

Таблиця 3.1 – Класифікація європейських держав-членів ЄС за формою правління

| № з/п | Ознака | Європейська держава-член ЄС |
|-------|--------------------------|--|
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Президентські республіки | Республіка Кіпр |
| 2 | Змішані республіки | Литовська Республіка, Республіка Румунія, Республіка Польща, Французька Республіка, Фінляндська Республіка |
| 3 | Парламентські республіки | Австрійська Республіка, Республіка Болгарія, Грецька Республіка, Естонська Республіка, Ірландська Республіка, Італійська Республіка, Латвійська Республіка, Португальська Республіка, Республіка Мальта, Республіка Словенія, Словацька Республіка, Угорська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Чеська Республіка |

Продовження таблиці 3.1

| 1 | 2 | 3 |
|---|--------------------------------------|--|
| 4 | Парламентарні конституційні монархії | Іспанія, Королівство Бельгія, Королівство Данія, Королівство Нідерландів, Королівство Швеція, Об'єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії |
| 5 | Конституційні монархії | Велике Герцогство Люксембур |

Важливим для аналізу системи органів державного управління в європейських країнах є розгляд *форми державного устрою*. Виділяються дві основні форми державного устрою – унітарна та федеративна, є також змішані форми. Унітарна форма державного устрою переважає в європейських державах-членах ЄС, до числа унітарних країн належать, зокрема, Великобританія, Франція, Італія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія та ін. Для унітарної форми державного устрою притаманна централізація всього державного апарату, прямий або опосередкований контроль над муніципальними органами, що утворюються у складі адміністративно-територіальних одиниць. Також для держав з унітарною формою державного устрою властива наявність наступних основних ознак: 1) єдина конституція, норми якої застосовуються на всій території держави без будь-яких обмежень або винятків; 2) єдина система вищих органів державної влади, юрисдикція яких поширюється на всю територію держави; 3) єдине громадянство; 4) єдина система права; 5) єдина судова система; 6) територія унітарної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не можуть мати будь-якої політичної самостійності.

Властива унітарним державам централізація може проявлятися різною мірою та мати різну інтенсивність прояву, адже в деяких країнах взагалі відсутні муніципальні органи та адміністративно-територіальні одиниці, керовані агентами, що призначаються центральною владою. В інших країнах місцеві виборні органи самоуправління можуть створюватися, але вони перебувають під прямим (наприклад Франція) або опосередкованим (наприклад Великобританія) контролем центральної адміністрації. Залежно від ступеня та форм контролю центральної адміністрації над місцевими органами самоуправління серед унітарних держав можуть бути виділені централізовані (наприклад Франція) та децентралізовані (наприклад Великобританія).

Серед країн-членів ЄС існує кілька унітарних держав, державний устрій яких характеризується наявністю адміністративної автономії (наприклад Великобританія, Іспанія, Данія, Італія, Фінляндія). Так, до складу

Великобританії входять Шотландія та Північна Ірландія, які користуються правами обмеженої автономії.

Федеративна форма державного устрою, на відміну від унітарної, є складною та багатоманітною, має унікальні специфічні особливості. Серед сучасних федерацій, що входять до складу ЄС, можна назвати Німеччину, Австрію, Швейцарію. За загальним правилом під федерацією розуміють складну (союзну) державу, що складається з державних утворень, які мають юридичну та певну політичну самостійність. Складові федеративної держави (штати, землі, провінції, кантони, держави) виступають суб'єктами федерації та мають свій власний адміністративно-територіальний поділ.

Федеративній формі державного устрою властиві наступні ознаки, що відрізняють її від унітарної форми державного устрою: 1) територія федеративної держави в політико-адміністративному відношенні не являє собою єдиного цілого; 2) суб'єкту федерації, як правило, надається право прийняти власну конституцію; 3) суб'єкти федерації наділяються в межах передбаченої для них компетенції правом видання законодавчих актів; 4) суб'єкт федерації може мати свою власну правову та судову систему; 5) однією з формальних ознак федерації виступає наявність подвійного громадянства; 6) для федеративної форми державного устрою, в основному, притаманна наявність двопалатної структури союзного парламенту. У державах-членах ЄС встановлено демократичний політичний режим. Із набуттям членства в ЄС з національного рівня управління було виділено частину повноважень, що відповідають досягненню спільних цілей та завдань ЄС, та передано органам та інституціям ЄС (наднаціональний рівень управління).

При розгляді національних систем органів державного управління країн-членів ЄС важливо враховувати взаємовплив національного та наднаціонального рівнів управління. Разом з тим важливо враховувати критерії членства, що висуваються до країн-членів ЄС:

– Копенгагенські критерії (англ. – The Copenhagen criteria), ухвалені на Копенгагенській Європейській Раді 21-22 червня 1993 р.: стабільність установ (органів), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки, так само як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС. Також зазначено, що членство передбачає здатність держави-кандидата прийняти на себе зобов'язання, які випливають з членства, включаючи вірність цілям політичного, Економічного та Валютного союзів;

– Мадридські критерії (англ. – The Madrid criteria), схвалених на Мадридському засіданні Європейської Ради у 1995 р.: 1) перебудова

адміністративних структур країни-заявника; 2) створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС. На увагу також заслуговують особливості формування та функціонування органів публічної адміністрації держав-членів ЄС, що обумовлені потребами досягнення спільних цілей ЄС. Разом з тим наголошується на важливості забезпечення єдиної реалізації прав і свобод громадян на території всього парадержавного утворення (ЄС). З цією метою, зокрема, було запроваджено Європейський правовий простір, а згодом, на його основі, було сформовано концепцію Європейського адміністративного простору (ЄАП).

Системи державного управління в європейських країнах можуть бути розглянуті з урахуванням закріпленого у конституціях держав поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову гілки. Правовий статус органів влади обумовлюється історичними, соціально-культурними та іншими особливостями розвитку соціальних систем відповідних держав.

3.2 Законодавча влада

Законодавча влада – виключне право та здатність встановлювати найбільш загальні правила поведінки, видавати нормативні акти, що мають юридичну силу. У державах-членах ЄС законодавча влада представлена парламентами, які за своєю внутрішньою організаційно-правовою структурою є дво- або однопалатними, а у федеративних утвореннях законодавчі повноваження надані також місцевим законодавчим органам. Правовий статус органу законодавчої влади закріплюється в конституціях держав-членів ЄС. Парламент визнається єдиним загальнодержавним законодавчим органом. Видання органами виконавчої влади актів, що мають за своїм змістом силу закону, здійснюється на основі делегування їм відповідних повноважень парламентом. Щоправда наявні і винятки з вищезазначеної конституційної формули. Наприклад, у Конституції Фінляндської Республіки закріплено, що законодавча влада належить парламентові разом із президентом держави. Таку особливість можна пояснити національними традиціями парламентаризму.

Структура апарату парламенту звичайно складається з трьох видів органів та осіб: 1) допоміжні служби парламенту, його палат та комісій (бібліотека, секретаріат, господарська частина, друкарня, група комп'ютерного обслуговування та ін.); 2) консультанти парламенту; 3) особисті помічники парламентаріїв, їх референти, секретарі. Також вважається, що допоміжний апарат парламенту має бути максимально професійним та деполітизованим. Тому в низці держав парламентська меншість має право призначити частину співробітників до допоміжного апарату (наприклад у США – до 1/3). Що

стосується класифікації парламентів на групи за наданими їм повноваженнями, традиційно виділяють такі групи:

- з необмеженими повноваженнями (наприклад Сполучене Королівство Великобританії та Північної Ірландії);
- з обмеженими повноваженнями (наприклад Французька Республіка);
- консультативні (переважно в мусульманських країнах: Бахрейн, Катар та ін.).

Серед держав-членів ЄС відсутня остання із зазначених груп. Основним завданням парламенту є прийняття законів. Парламенти також можуть бути наділені повноваженнями щодо:

- обрання, призначення, утворення вищих органів держави;
- обрання Президента держави (наприклад Італія) або однією з його палат (наприклад Бундестаг в Німеччині), що виступає складовою частиною колегії, яка обирає Президента; формування складу Кабінету Міністрів; формування складу Конституційного суду;
- формування складу Верховного суду;
- призначення Генерального прокурора; призначення Генерального контролера; призначення інших вищих посадових осіб;
- у сфері зовнішньої політики: ратифікація (затвердження) міжнародних договорів; надання згоди Президенту на ратифікацію міжнародного договору;
- вирішення питання про використання збройних сил за межами держави;
- квазісудові повноваження: імпічмент Президента; імпічмент окремих посадових осіб; згода на судові переслідування міністрів та інших вищих посадових осіб;
- щодо основ правового становища груп осіб: оголошення амністії;
- фінансові повноваження: вирішення питання про державні позики, позики у іноземних держав та міжнародних організацій; встановлення податків; прийняття єдиного закону про доходи та видатки держави строком на один рік; питання державної скарбниці;
- контрольні повноваження: за діяльністю органів виконавчої влади та інших вищих органів держав, у формах: запитів до вищих органів держави та вищих посадових осіб; дебатів; інтерпеляцій; внесення питання про вотумнедовіри, внесення резолюції осуду уряду, відмова уряду в довірі; доповіді та звіти уряду та міністрів; надання річних звітів міністрів про діяльність міністерств; парламентські слухання; парламентські розслідування; діяльність парламентських комісарів; скликання спеціальних засідань парламенту; імпічмент стосовно вищих посадових осіб; ратифікація міжнародних договорів.

3.3 Виконавча влада

На сучасному етапі конституції закріплюють виконавчу владу або за главою держави та урядом (наприклад Французька Республіка), або лише за главою держави (США), або лише за урядом (Україна). На відміну від законодавчої та судової гілок влади, система органів виконавчої влади являє собою єдину вертикаль: нижчестоящі органи та посадові особи підпорядковуються вищестоящим.

Органи виконавчої можуть мати право: займатися розпорядчою діяльністю; мати самостійні нормотворчі повноваження; мати дискреційні повноваження в межах закону. У багатьох європейських державах монарх позбавлений конституцією повноважень виконавчої влади або втратив їх на практиці, залишаючись главою держави, як правило, у вигляді безвладного символу нації.

В останні десятиріччя простежується тенденція відокремлення глави держави від виконавчої влади в парламентарних та особливо в напівпрезидентських республіках. В останніх почали висуватися ідеї особливої президентської влади, арбітражних функцій президента по відношенню до інших інститутів державної влади. Водночас в окремих президентських та напівпрезидентських республіках створюються особливі посади прем'єр-міністрів, ради міністрів, яких немає в традиційних президентських республіках. Посада прем'єр-міністра відокремлюється від посади президента, багато функцій виконавчої влади виводяться зі сфери повноважень президента, хоча фактично він залишається основним керівником уряду, а прем'єр-міністр нерідко є лише адміністративним інститутом. Це стосується і випадків, коли в деяких постсоціалістичних державах, де президент безпосередньо керує діяльністю ключових міністерств (оборони, внутрішніх справ, іноземні справ та ін.), які не підпорядковуються прем'єр-міністру або, як вважається, перебувають у подвійному підпорядкуванні: уряду як колегії (фактично прем'єр-міністру) та президенту. Однак інколи за таких форм правління (особливо в окремих напівпрезидентських республіках) уряд і одноосібно прем'єр-міністр отримують важливі самостійні повноваження. Виникає біцефальна (двоглова) виконавча влада.

Існує два ключових способи формування уряду: парламентський та позапарламентський. Позапарламентський спосіб притаманний президентським та змішаним республікам, де виконавча гілка влади, як правило, очолюється президентом, який відіграє ключову роль у його діяльності та формуванні. Типовим прикладом використання позапарламентського способу формування уряду у змішаних республіках є Франція. Тут президент республіки призначає

прем'єр-міністра, а також припиняє виконання останнім обов'язків прем'єр-міністра після внесення заяви про відставку уряду. За пропозицією прем'єр-міністра президент призначає інших членів уряду і припиняє виконання ними їх службових обов'язків. Характерною особливістю держав із парламентською формою правління є суто номінальна участь глави держави у формуванні уряду. У республіці зі змішаною формою правління формування уряду залежно від політичної структурованості парламенту може здійснюватись або главою держави (при цьому уряд буде за своїм характером не політичним, а адміністративним органом, повністю підпорядкованим компетенційному впливу глави держави), або парламентом (у випадку, якщо за результатами парламентських виборів буде сформована опозиційна главі держави більшість). Зазвичай право на висунення кандидатури на посаду прем'єр-міністра має політична партія (або коаліція), яка має більшість у парламенті (нижній палаті). Така практика отримала назву «позитивний парламентаризм».

3.4 Глава держави

Глава держави є конституційним органом та може бути одноосібним або колегіальним. Одноосібний глава держави – монарх або президент. У свою чергу, колегіальний глава держави – постійно діючий орган парламенту, що ним обирається. Разом з тим глава держави як орган має, незалежно від різновиду, деякі спільні для всіх країн повноваження:

- щодо парламенту: скликання сесій парламенту; опублікування законів; право розпуску парламенту; право вето (інколи);
- щодо уряду: право формування уряду (або його формальне затвердження); право звільняти міністрів та уряд у відставку; а також:
- право призначення суддів; право надання громадянства та притулку; право укладати та ратифікувати міжнародні угоди певного виду; право призначення дипломатичних представників; право відзначати нагородами; право помилування засуджених.

За будь-якої форми правління одні повноваження глава держави може реалізовувати самостійно, а для виконання інших потрібна згода або схвалення парламенту чи уряду. Повноваження глави держави, різняться залежно від виду даного органу.

Монарх у дуалістичній та особливо в абсолютній монархії має реальну владу, а в парламентарній – царює, але не править.

Президентура. Виділяють дві основні форми президентури: одноособова (президент) та колегіальна (президентська рада, державна рада). Президент може мати різний правовий статус:

- глава держави (Німеччина);
- глава держави та виконавчої влади (США, Бразилія);
- глава держави та фактичний керівник уряду за наявності особливої посади адміністративного прем'єр-міністра (Французька Республіка).

До повноважень президента можуть бути віднесені:

- представництва держави: призначення дипломатичних представників; акредитація закордонних послів; призначення своїх представників у суб'єктах федерації деяких федеративних держав; забезпечення єдності держави;
- виконання функцій гаранта конституції: вжиття заходів щодо охорони та дотримання конституції;
- парламенту: призначення дати виборів до парламенту; скликання парламенту на сесії; право дострокового розпуску парламенту з призначенням нових виборів; підписання (санкціонування) законів та право вето;
- формування інших вищих органів державної влади: призначення уряду самостійно або за пропозицією лідера партії більшості (коаліції партій) у парламенті; в окремих державах – призначення прем'єр-міністра або міністрів за згодою парламенту, його нижньої палати; призначення багатьох вищих посадових осіб, а інколи й суддів;
- нормотворчої діяльності: видання нормативних актів; відміна актів органів виконавчої влади;
- врегулювання надзвичайних ситуацій: право оголошувати надзвичайний стан, воєнний час відповідно до прийнятого закону (на визначений строк та під контролем парламенту); право введення президентського правління в суб'єктах федерації, право здійснювати федеральну інтервенцію в суб'єкти федерації;
- розпорядження збройними силами: президент є головнокомандувачем; призначає вищий командний склад армії; присвоює вищі військові звання; відповідає за безпеку держави; при ньому створюється дорадчий орган – рада безпеки;
- призначення державних службовців: право призначення державних службовців певних рангів;
- правового статусу особистості: президент виступає гарантом прав і свобод громадян; право: приймати осіб у громадянство даної країни; дозволяти вихід із громадянства; пом'якшувати покарання; помилування; нагородження орденами, медалями; присвоєння почесних звань та ін.

При президенті можуть створюватися різні дорадчі органи Серед наведених вище основних повноважень глави держави особливої уваги потребує розгляд конституційного права вето, яке в зарубіжних країнах відоме у трьох основних видах:

1) абсолютне (або резолютивне) вето, що полягає у тому, що відмова глави держави затвердити прийнятий парламентом законопроект є кінцевою та безумовною, подолати таке вето не можна;

2) відносне (або відкладальне) вето являє собою таку заборону, що може бути подолана парламентом або має тимчасовий характер;

3) вибіркове вето, яке полягає у вибіркового схваленні або відхиленні окремих статей законопроекту президентом.

Наприклад, у США реальна сила права вето президента настільки сильна, що може впливати на законодавчий процес за допомогою однієї тільки погрози щодо його застосування. Навпаки, глава держави в парламентарній республіці наділений дуже слабким правом вето, яке застосовується вкрай рідко та переважно за вказівкою уряду. Також важливо відмітити, що збільшення реальних повноважень президента парламентарної республіки завжди відбувається за рахунок зменшення повноважень прем'єр-міністра. Усунення президента з посади може відбуватися як шляхом імпічменту, так і шляхом державного перевороту. Найбільш типовою є процедурою імпічменту, встановлена американською конституцією, відповідно до якої президент країни може бути підданий процедурі імпічменту, якщо він скоїть злочин.

Підсумовуючи необхідно відмітити, що демократична історія їх розвитку становить понад двісті років, що, з одного боку, безумовно, підтверджує дієвість обраного напряму політико-правового розвитку європейського суспільства, а з другого – ефективність діяльності європейських органів та інституцій у забезпеченні прав і свобод людини й громадянина, та, відповідно, пропонує для України результативні моделі взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами. У зв'язку з цим першочерговим завданням, на наше глибоке переконання, має стати всебічне вивчення доктринального розуміння та практичних шляхів запровадження в українському законодавстві фундаментального принципу європейської правової доктрини – верховенства права (англ. – The Rule of Law), а також принципів належного урядування з англ. – «good governance») та належного управління (англ. – «good administration»), на основі яких було розроблено та запроваджено в практику державотворення провідних європейських країн сучасні принципи та стандарти державного управління.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2

ФУНКЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

ТЕМА 4 УКРАЇНСЬКА МОДЕЛЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

4.1 Поняття та функції держави

Держава – інститут публічно (політичної) влади і суспільний інститут, вища форма організації суспільства.

Функції держави — це основні напрями і сторони діяльності держави, що виражають її сутність та соціальне призначення.

Функції держави класифікують за різними підставами.

1) залежно від принципу розподілу влади розрізняють законодавчу, виконавчо-розпорядчу, судову, контрольно-наглядову функції;

2) залежно від тривалості дії розрізняють постійні та тимчасові функції держави;

3) залежно від значення розрізняють головні та другорядні функції держави;

4) залежно від сфери прикладання розрізняють внутрішні та зовнішні функції держави.

До внутрішніх функцій держави належать:

1) **економічна** функція (формування та виконання бюджету, складання та виконання програм економічного розвитку, фінансування ряду галузей, забезпечення свободи конкуренції та протидія монополізму, безпосереднє керівництво державним сектором економіки);

2) **правозахисна** функція, або функція захисту прав і свобод людини та громадянина (конституційне закріплення особистих, політичних і соціальних прав людини, діяльність державних органів, що захищають права людини та громадянина);

3) **соціальна** функція (забезпечення гідного рівня життя людини, допомога громадянам держави, які з об'єктивних причин не можуть брати участь у створенні матеріальних благ – діти, інваліди, люди похилого віку);

4) **фіскальна** функція (стягування податків і мита, виявлення та облік доходів виробників матеріальних та духовних благ, контроль за правильністю стягування податків та розподілу податкових коштів);

5) **правоохоронна** функція, або функція охорони правопорядку (забезпечення точного і повного здійснення правових розпоряджень всіма

учасниками правових відносин усередині держави, залучення до юридичної відповідальності правопорушників);

6) **природоохоронна**, або інакше – екологічна функція (регулювання процесу використання природних ресурсів, збереження та відновлення природного середовища існування людини).

7) **культурна** (духовна) функція (організація науки та освіти, забезпечення збереження культурної спадщини і доступу громадян до неї);

8) **інформаційна** функція (організація та забезпечення системи отримання, використання, розповсюдження і зберігання інформації).

До зовнішніх функцій держави належать:

1) функція забезпечення безпеки держави (захист країни від нападу ззовні, захист загальнонаціональних інтересів від деструктивних дій усередині країни);

2) функція міжнародної співпраці та інтеграції до світової спільноти (спільна діяльність держав у політичній, економічній, культурній, спортивній та інших сферах, членство та співпраця в межах міжнародних і регіональних організацій).

Сутність найбільш поширених визначень держави можна звести до таких:

1) держава є організацією *правопорядку* (Цицерон, Ханс Кельзен);

2) держава є *сукупністю* людей, території та суверенної влади (Леон Дюгі, Георг Еллінек, Габріель Шершеневич, Михайло Грушевський);

3) держава – форма співжиття людей, певний *психічний зв'язок* між ними (Лев Петражицький, Федір Кокошкін);

4) держава – *машина* для придушення одного класу іншим (Карл Маркс, Фрідріх Енгельс, Володимир Ленін);

5) держава – це велика *сім'я* (Конфуцій, Роберт Фільмер);

6) держава – це живий *організм* (Іоанн Солсберійський, Герберт Спенсер).

Найчастіше в юридичній науці використовують формалізоване (інструментальне) визначення держави.

Держава – це універсальна політична організація суспільства, що володіє суверенітетом і здійснює управління суспільством на основі права за допомогою спеціального механізму.

Зовнішні, відмітні ознаки держави можна розділити на дві групи. Перша група ознак відрізняє державу від первісної соціальної організації. До них належать:

1) *публічна політична влада*, інакше кажучи, влада, що виділилася із суспільства, не збігається з ним, така, що стоїть над ним і виступає від його імені. Державна влада має свій особливий апарат у вигляді органів держави і

професійних управлінців (армія, поліція, чиновники, судді тощо);

2) *державна скарбниця* – тобто система збору, зберігання і розподілу фінансових коштів (у вигляді данини податків, зборів, різного роду повинностей). Ці кошти необхідні для вирішення загальнозначущих проблем (наприклад, оборони, будівництва громадських будівель і споруд), а також для утримання державного апарату;

3) *територіальна організація населення*. У додержавному стані індивід співвідносив себе з певним родом, враховуючи реальну або уявну спорідненість. У державі кровноспоріднені зв'язки або зовсім не мають значення, або відходять на другий план. Держава поширює свою владу на всіх людей, які проживають на її території;

4) наявність системи загальнообов'язкових правил поведінки – *права*.

Друга група ознак держави відрізняє її від політичних партій та громадських організацій (їх називають атрибутами держави):

1) *народ* – сукупність індивідів, об'єднаних правовим зв'язком із державою. Цей зв'язок виражається в інститутах громадянства (у республіках) або підданства (у монархіях). Сучасна держава виступає як представник народу, як справа народу;

2) *територія* – матеріальна база держави. Це частина земної кулі, з якою історично пов'язаний державний народ, що має кордони, визнані міжнародним співтовариством. Територія держави – це простір, у межах якого здійснюється державна влада, просторове буття держави;

3) *державна влада* – організаційно оформлена політична влада крупної соціальної спільноти (народу, класу, стану), що володіє спеціалізованим апаратом для регулювання суспільних відносин і верховенством у суспільстві. Головне призначення державної влади – керівництво загальнозначущими для народу справами.

4.2 Органи виконавчої влади в системі публічного адміністрування

Виконавча влада – одна з трьох гілок влади, сутність якої полягає в розробці і втіленні державної політики, спрямованої на забезпечення виконання законів, та керування сферами суспільного життя.

Сфера здійснення виконавчої влади визначається наступними рисами:

1. Не всі напрями реалізації виконавчої влади опосередковуються у вигляді власне державно-управлінської діяльності (державного управління), що підтверджується відсутністю в цих напрямках іманентних рис поняття «державне управління»: крім наведених вище прикладів, під час оцінювання кожного конкретного такого напрямку слід виходити з характеру закріплених за

органами виконавчої влади функцій і повноважень.

2. Навіть у тих випадках, коли здійснення виконавчої влади відбувається у формі управлінської діяльності, слід урахувати, що в демократичній державі функції та повноваження виконавчої влади можуть реалізовуватись не тільки виключно суб'єктами державної влади, а й недержавними суб'єктами. Зокрема, ці функції та повноваження:

- можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування;
- можуть бути делеговані державою деяким іншим недержавним інституціям.

Органи виконавчої влади в Україні – система центральних і місцевих, одноособових і колегіальних, органів виконавчої влади загальної та спеціальної компетенції на чолі з Кабінетом Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Верховної Ради України в найважливіших сферах суспільного і державного життя України

Принципи діяльності органів виконавчої влади:

- верховенство права,
- законність,
- поділ державної влади,
- безперервність,
- колегіальність,
- солідарна відповідальність,
- відкритість,
- прозорість.

Функції органів виконавчої влади:

- управлінська,
- виконавча,
- бюджетно-фінансова,
- матеріально-технічна,
- контрольна,
- правоохоронна.

4.3 Система органів виконавчої влади в Україні

Систему органів виконавчої влади в Україні утворюють:

- *Кабінет Міністрів України* – вищий орган у системі органів виконавчої влади України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та місцеві державні

адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Він відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, а також підконтрольний і підзвітний перед останньою;

– *міністерства* – центральні органи виконавчої влади, покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України. А також інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом);

– *місцеві органи виконавчої влади* (здійснюють функції виконавчої влади, забезпечують досягнення визначених Конституцією та законами України завдань і цілей безпосередньо на місцях в областях, районах), зокрема, місцеві державні адміністрації, що здійснюють виконавчу владу в м. Київ, областях і районах;

– *територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади* – органи спеціальної (галузевої та функціональної компетенції), які безпосередньо підпорядковані як центральним органам виконавчої влади, так і відповідним місцевим органам виконавчої влади.

Таблиця 4.1 – Класифікація органів виконавчої влади

| Критерії | Види |
|-------------------------------------|---|
| за походженням: | первинні (Кабінет Міністрів України), похідні (центральні а місцеві органи виконавчої влади) |
| за порядком організації діяльності: | колегіальні (Кабінет Міністрів України, НКРС), єдиноначальні (міністерства, державні комітети) |
| за характером компетенції: | загальна (Кабінет Міністрів України), галузева (Міністерство охорони здоров'я та ін.), міжгалузева (Міністерство економіки України та ін.), спеціальна (Служба безпеки України та ін.) |
| за часом дії: | постійні тимчасові |

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. На це вказують особливості його правового статусу, повноваження його посадових осіб, організація діяльності та відносини з іншими органами, що входять у систему органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України, постановами Верховної Ради України.

Діяльність Кабінету Міністрів України ґрунтується на *принципах*:

- верховенства права;
- законності;

- поділу державної влади;
- безперервності;
- колегіальності;
- солідарної відповідальності;
- відкритості та прозорості.

Кабінет Міністрів України є колегіальним органом. Уряд приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Він регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Прийняття Кабінетом Міністрів України актів, що містять інформацію з обмеженим доступом, можливе лише у випадках, визначених законом, у зв'язку із забезпеченням національної безпеки та оборони України. Всі рішення Уряду підлягають обов'язковому оприлюдненню, крім актів, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Завданнями Кабінету Міністрів України є:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і гармонійного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Центральні органи виконавчої влади – це органи, які безпосередньо підпорядковані Кабінету Міністрів України, забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими їм сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

До системи центральних органів виконавчої влади входять:

- міністерства;
- державні комітети (державні служби);
- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

У системі центральних органів виконавчої влади міністерства посідають провідне місце. Їх керівники – міністри, входять до складу Кабінету Міністрів України і безпосередньо беруть участь у формуванні державної політики в країні. Міністри особисто відповідають за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначених сферах державного управління. Вони здійснюють управління в цих сферах, спрямовують і координують діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до їх підпорядкування.

Міністерства є єдиноначальними органами, тобто адміністративно-правовий статус міністерства уособлюється посадою міністра. Водночас міністр доручає здійснення частини своїх повноважень заступникам, які можуть виконувати їх від імені міністерства відповідно до затвердженого міністром розподілу службових обов’язків між заступниками. У межах своїх повноважень міністерства видають (у вигляді наказів міністра) загальнообов’язкові нормативно-правові акти.

Розглянемо повноваження одного з центральних органів виконавчої влади.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом.

Основними завданнями Міністерство економічного розвитку і торгівлі

України є:

формування та забезпечення реалізації:

- державної політики економічного і соціального розвитку;
- державної цінової політики;
- державної політики у сфері торгівлі;
- державної регіональної політики;
- державної політики у сфері технічного регулювання (стандартизації, метрології, сертифікації, оцінки (підтвердження) відповідності, акредитації органів з оцінки відповідності, управління якістю);
- державної політики у сфері державних закупівель, державного замовлення;
- політики у сфері державно-приватного партнерства;
- державної політики у сфері державного ринкового нагляду;
- державної політики у сфері торгівлі та побутових послуг;
- державної політики з питань економічного і соціального співробітництва України з ЄС;
- єдиної зовнішньоекономічної політики, політики інтеграції економіки України у світову економіку, співробітництва із СОТ;
- державної політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями та з питань залучення міжнародної технічної допомоги;

формування державної політики:

- у сфері захисту прав споживачів;
- у сфері статистики, керуючись засадами професійної незалежності та самостійності органів державної статистики в частині розроблення і затвердження нормативно-правових актів у галузі статистики;
- з питань розвитку підприємництва, державної регуляторної політики, ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- з питань державного експортного контролю;
- у сфері інвестиційної діяльності та управління національними проектами (стратегічно важливими проектами, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектору економіки України);
- з питань ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;
- у сфері державного матеріального резерву;
- у сфері управління об'єктами державної власності, в тому числі корпоративними правами держави;

- у сфері інтелектуальної власності.

Міністерство має наступну структуру апарату:

- Юридичний департамент
- Департамент персоналу
- Департамент фінансової роботи та господарського забезпечення
- Департамент державних інвестиційних проєктів та підтримки розвитку
- Департамент залучення інвестицій
- Департамент розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, документообігу та електронних сервісів
- Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування
- Департамент регулювання публічних закупівель
- Департамент стратегічного розвитку сектору оборони та безпеки
- Департамент управління державною власністю
- Департамент промислової політики
- Департамент технічного регулювання
- Департамент регулювання зовнішньоекономічної діяльності
- Департамент міжнародного торговельно-економічного співробітництва та європейської інтеграції
- Департамент торговельного захисту
- Департамент доступу до ринків та взаємодії з СОТ
- Департамент розвитку підприємництва та регуляторної політики
- Департамент інтелектуальної власності
- Департамент туризму та курортів
- Департамент розвитку експорту
- Управління внутрішнього аудиту
- Управління взаємодії з органами державної влади та зв'язків з громадськістю
- Режимно-секретне управління
- Відділ забезпечення роботи Міністра (патронатна служба)
- Відділ мобілізаційної роботи та цивільного захисту
- Сектор запобігання та виявлення корупції

Виконавчу владу на місцевому рівні, тобто в областях, районах, здійснюють обласні, районні, міські державні адміністрації, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади.

Міністерства, державні комітети та деякі інші центральні органи мають у своєму підпорядкуванні управління, відділи та інші структурні підрозділи

місцевих державних адміністрацій, хоча є і деякі самостійні місцеві органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо).

Місцеві державні адміністрації є єдиначальними органами виконавчої влади загальної компетенції. Їх очолюють голови, які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Голови відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які виконують повноваження державної влади, делеговані їм виконавчі функції відповідних рад через створювані управління, відділи та інші структурні підрозділи й діють під керівництвом голови місцевої державної адміністрації.

Основними завданнями місцевих державних адміністрацій є:

- виконання Конституції України, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших актів виконавчої влади вищого рівня;
- забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян;
- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- підготовка та виконання відповідних бюджетів і програм;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами місцевих повноважень.

До повноважень місцевих державних адміністрацій належить вирішення таких питань:

- 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- 3) бюджету, фінансів та обліку;
- 4) управління майном, приватизації та підприємництва;
- 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку;
- 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх;
- 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля;
- 8) зовнішньоекономічної діяльності;
- 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки;

10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати.

4.4 Поняття децентралізації та централізації

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідала потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування в першу чергу спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає проведення кардинальних змін і системних реформ, децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення **Європейської хартії місцевого самоврядування** та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Необхідність докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях, здійснення реальних кроків до стимулювання розвитку країни, надання гідної відповіді на сучасні виклики потребувало законодавчого забезпечення.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - **Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади**. Після цього був затверджений **План заходів щодо її реалізації**, які дали старт реформі.

Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні **зміни до Конституції України**, а також сформувати пакет нового законодавства.

Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції було розроблено та передано на широке публічне обговорення. Важливо, що запропоновані зміни були підтримані суспільством та **отримали високу оцінку Венеційської Комісії**.

На жаль, певні політичні обставини не дозволили Верховній Раді України внести подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Урядом з 2014 року розпочато реформу в межах чинної Конституції.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до **Бюджетного та Податкового кодексів** України. Завдяки цим змінам, за три роки місцеві бюджети зросли **на 78 млрд грн**: з 68,6 млрд в 2014 до 146,6 млрд грн в 2016 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року наближається до 50 % (у 2015 році – 45,6 %);

- Закон **»Про добровільне об'єднання територіальних громад«**. Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. На початок 2017 року **створено вже 366 об'єднаних територіальних громад (ОТГ)**, які Уряд визнав спроможними. До складу цих ОТГ увійшли близько 1800 колишніх місцевих рад. 30 квітня та 29 жовтня 2017 року перші вибори пройшли ще у 248 ОТГ. 24 грудня 2017 року обиратимуть своїх місцевих лідерів ще у 51 об'єднаній громаді. Зараз **5,7 млн людей** проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже більше 600 старост, ще більше 1,7 тисяч осіб виконують обов'язки старост;

- Закон **»Про співробітництво територіальних громад«**. Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо). На кінець 2017 року реалізується вже 111 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися більше **500 громад**;

- Закон **»Про засади державної регіональної політики«**. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у **30 разів**: з, 0,5 млрд в 2014 до 14,9 млрд грн у 2017 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самоврядування, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії;

– Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Нові містобудівні повноваження отримали вже майже 90 міст та ОТГ;

– Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

ТЕМА 5 ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

5.1 Сутність і зміст місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

5.2 Міжнародні правові акти у сфері місцевого самоврядування

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Європейська Хартія місцевого самоврядування була прийнята під егідою Конгресу Місцевих та Регіональних Влад Європи і була відкрита для підписання державами-членами Ради Європи 15 жовтня 1985 року та набула чинності 1 вересня 1988 року.

Хартія складається з Преамбули та трьох частин.

Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів

влади в державах-членах Ради Європи. Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування.

Майже всі держави-члени Ради Європи є учасниками Статуту – виняток становлять три мікро-держави: Монако, Андорра та Сан-Марино.

Україна ратифікувала хартію 15 липня 1997 року. Конституція України 1996 року закріпила основні правові принципи функціонування механізму організації влади, зафіксовані в хартії.

Рада Європи заснувала консультативний орган під назвою «Група незалежних експертів Європейської хартії», що складається із наукових працівників, кожен з сорока семи держав-членів. Група збирається два рази на рік для розгляду питань, пов'язаних з Європейською Хартією місцевого самоврядування, та надає юридичні консультації.

Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Всесвітня декларація місцевого самоврядування – акт Міжнародної спілки місцевих влад (ICMB), проголошений для усіх націй «стандартом, до якого слід прагнути, намагаючись досягти ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи таким чином добробут свого населення». Прийнята на Міжнародному конгресі в м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія) 23-26 вересня 1985 року. Складається з преамбули та 11 статей.

Концепція місцевого самоврядування визначається як «право та обов'язок місцевих органів влади регулювати й вести державні справи під свою особисту відповідальність та в інтересах місцевого населення». До компетенції органів місцевого самоврядування, яка передбачає врахування «існуючого у кожній країні порядку», входять: право діяти за власною ініціативою, можливість виявляти ініціативу й самостійно приймати рішення, пристосовуючи виконання законів до місцевих умов і розумно та ефективно поділяючи право на прийняття рішень з іншими рівнями управління на місцях.

5.3 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» був прийнятий 21 травня 1997 року. Закон відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

5.4 Теорії місцевого самоврядування

В основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування, серед них:

- теорія природного права;
- теорія природних прав вільної громади;
- господарська теорія;
- громадська теорія;
- державна теорія;
- дуалізму (змішана).

Найбільш поширеними з них є: громадівська (Італія, Франція, Угорщина), державницька (Китай, Лівія) та змішана теорії. Зміст кожної із зазначених теорій визначається визнанням пріоритетного суб'єкта місцевого самоврядування – громади та держави, або ж дуалізму їх пріоритетності.

Найбільшого поширення у світі набула громадівська теорія, сприйнята більшістю держав Європи. В основі цієї концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади, її своєрідного «суверенітету» стосовно держави, яка лише визнає та гарантує природні права територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

5.5 Моделі місцевого самоврядування

Найбільш відомі моделі місцевого самоврядування: англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська.

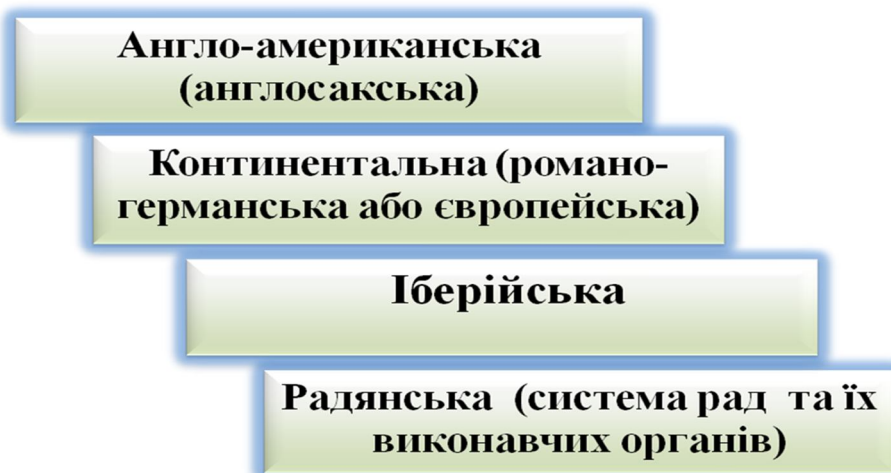


Рисунок 5.1 – Моделі місцевого самоврядування

На базі громадівської теорії місцевого самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонська (Австралія, Канада, США) і континентального права (Італія, Франція).

Англосаксонська модель передбачає здійснення місцевого самоврядування виключно органами самоорганізації населення на місцях, без будь-якого втручання в цю сферу, а континентальна (романо-германська) передбачає здійснення місцевого самоврядування як суб'єктами місцевого самоврядування, так і органами державної виконавчої влади на місцях, з мінімальним втручанням останніх у справи місцевого самоврядування.

В Україні на сьогодні реалізована саме континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України.

5.6 Принципи, функції і моделі місцевого самоврядування

Принципами місцевого самоврядування є:

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріальної самостійності в межах повноважень, визначених законодавством України;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Основним принципом, що визначає сутність місцевого самоврядування в Україні, є принцип *народовладдя*, який є похідним від фундаментального принципу народного суверенітету, закріпленого у ст. 5 Конституції України.

Умовно можна стверджувати, що народ України, як сукупність територіальних громад, реалізує народний суверенітет у формі місцевого самоврядування.

Принцип *законності* передбачає, що місцеве самоврядування в Україні ґрунтується виключно на положеннях Конституції, законів України та підзаконних нормативно-правових актів, у межах і порядку, визначених чинним законодавством України. Порухення законодавства України про місцеве самоврядування має наслідком настання конституційної, адміністративної,

кримінальної, іноді – цивільної та дисциплінарної відповідальності.

Принцип *гласності* передбачає, що всі суб'єкти місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження публічно, відкрито. Їх діяльність висвітлюється місцевими, а іноді й загальнодержавними ЗМІ.

Принцип *колегіальності* відображується в організаційно-правових формах діяльності органів місцевого самоврядування. Так, сільські, селищні та міські ради є колективними (колегіальними) виборними і змінюваними органами місцевого самоврядування, їх правові акти є результатом колегіальної роботи, зокрема пленарних засідань.

Принцип *поєднання місцевих і державних інтересів*. Територіальні громади та їхні органи існують і діють у межах Української держави. Через це неприпустиме протиставлення інтересів громади і всього українського народу. Місцеве самоврядування має діяти з врахуванням загальнодержавних програм соціально-економічного і культурного розвитку.

Принцип *виборності*. Всі органи місцевого самоврядування обираються громадянами відповідно до демократичних засад виборчого права України.

Принцип *правової самостійності* органів місцевого самоврядування та його органів полягає в тому, що вони повинні мати власні повноваження, визначені Конституцією або законом.

Принцип *організаційної самостійності* полягає в тому, що органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам і що будь-який адміністративний контроль за їх діями можливий лише для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування.

Принцип *матеріально-фінансової самостійності* місцевого самоврядування полягає у праві територіальних громад та утворених ними органів місцевого самоврядування на володіння, користування і розпорядження майном, яке є в комунальній власності, яка є самостійною, відокремленою від державної, формою власності, а також власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування та його органів.

Принцип *підзвітності та відповідальності* перед територіальними громадами їх органів і посадових осіб передбачає, що діяльність представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягає громадському контролю з боку територіальних громад, зокрема у формі громадських слухань.

Принцип *державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування* передбачає, що держава визнає і гарантує місцеве самоврядування та бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

Держава також гарантує судовий захист прав і законних інтересів місцевого самоврядування.

5.7 Система місцевого самоврядування

Згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 6) *система місцевого самоврядування* включає :

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

5.8 Органи самоорганізації населення

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення передбачених завдань.

Види органів самоорганізації населення:

1) *сільські та селищні комітети*. Діють у межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради;

2) *вуличні та квартальні комітети*. Діють у межах території кварталу, декількох, однієї чи частини вулиці з залученими провулками в місцях індивідуальної забудови;

3) *комітети мікрорайонів*. Діють у межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;

4) *домові комітети*. Діють у межах будинку (декількох будинків) у державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;

5) *комітети районів у містах*. Діють у межах одного чи декількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами районної в місті ради.

Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

5.9 Повноваження органів місцевого самоврядування

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- в галузі бюджету, фінансів і цін;
- щодо управління комунальною власністю;
- в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- у галузі будівництва;
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту;
- з регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;
- соціального захисту населення;
- в галузі зовнішньоекономічної діяльності;
- в галузі оборонної роботи;
- щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою;
- щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Повноваження сільської, селищної, міської ради:

- утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу;
- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;
- прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього;
- затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;
- встановлення місцевих податків і зборів та розмірів їх ставок у межах, визначених законом;
- прийняття рішень щодо випуску місцевих позик тощо.

Повноваження районної та обласної ради:

- прийняття рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів;
- здійснення повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання;
- затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання;
- розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді субвенцій, а районі ради – розподіл трансфертів вирівнювання між бюджетами міст районного значення, сіл, селищ;
- вирішення питань управління об'єктами спільної власності, що перебувають в управлінні обласних та районних рад;
- прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному законом;
- обрання голови ради, заступника голови ради, звільнення їх з посади;
- затвердження за пропозицією голови ради структури, чисельності виконавчого апарату ради, витрат на утримання ради та її виконавчого апарату.

5.10 Компетенція органів місцевого самоврядування



Рисунок 5.2 – Компетенція органів місцевого самоврядування

5.11 Функції місцевого самоврядування

Нормотворча функція – органи місцевого самоврядування приймають нормативні акти локального характеру, розробляють і приймають статут територіальної громади, регламент ради, здійснюють правове регулювання комунальних відносин у межах повноважень, передбачених законодавством (порядок управління і розпорядження об'єктами комунальної власності, місцевими фінансами, регулювання земельних відносин, використання природних ресурсів на відповідній території та ін.).

Установча функція – представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад ради, внутрішню структуру і персональний склад комісій ради, її

виконавчих органів, апарату ради та її виконавчих органів, забезпечуючи в такий спосіб принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування.

Контрольна функція здійснюється через контрольні заходи щодо перевірки діяльності посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування і депутатів відповідних рад. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, розгляду депутатських запитів, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, діяльності тимчасових комісій місцевих рад. Контрольна функція також реалізується шляхом взаємного контролю радами, посадовими особами і виконавчими органами місцевого самоврядування за дотриманням правових актів органів місцевого самоврядування.

Правоохоронна функція реалізується через сприяння охороні громадського порядку, який забезпечується діяльністю всієї системи правоохоронних та судових органів, державних служб, інспекцій, які здійснюють функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства.

5.12 Форми місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування здійснюється в таких організаційних формах:

- 1) *безпосередньо населенням* – шляхом референдумів, виборів, зборів і сходів жителів;
- 2) через *виборні органи*, якими є:
 - сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи;
 - виборні голови органів місцевого самоврядування – сільські, селищні,
 - міські голови (голови виконавчих органів відповідних рад);виборні районні й обласні ради, що представляють загальні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

ТЕМА 6 ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

6.1 Поняття громадянського суспільства

Щодо сучасного тлумачення поняття «громадянське суспільство», то існує ціла низка трактувань. Узагальнивши їх, ми виокремили вісім наукових підходів (табл. 6.1).

Таблиця 6.1 – Основні підходи до сучасного тлумачення терміну «громадянське суспільство» [4, с. 16]

| № з/п | Підхід | Науковці, що його обстоюють |
|-------|---|--|
| 1 | 2 | 3 |
| 1 | Громадянське суспільство складається з державних органів і населення, об'єднаного в соціальні групи; це <i>держава особливого типу</i> , в якій юридично забезпечуються й політично захищаються основні права та свободи особистості | В. Витюк, Ю. Гридчин, А. Черних, Л. Романенко |
| 2 | Громадянське суспільство – <i>система суспільних відносин</i> , що існують поза державою | Дж. Л. Коен та Е. Арато, Н. Нижник, В. Піча, О. Скрипнюк, В. Нікітін, Д. Ольшанський, В. Федоренко |
| 3 | Громадянське суспільство – <i>система громадських інститутів</i> | А. Брегеда, В. Безродна, О. Нездюров та О. Сунгуров, А. Рамонайте |
| 4 | Громадянське суспільство розуміється як <i>система інститутів і відносин</i> | В. Мартиненко, В. Степаненко, Б. Політюк, Г. Ділігенський, Ф. Рудич |
| 5 | Громадянське суспільство є специфічною <i>сукупністю суспільних комунікацій і соціальних зв'язків, інститутів і цінностей</i> , головними суб'єктами яких є громадяни зі своїми громадянськими правами та громадські (не політичні, не державні) організації: асоціації, об'єднання, суспільні рухи – та громадські інститути | З. Голєнкова |
| 6 | Громадянське суспільство постає як <i>механізм</i> , що пов'язує особу, групи інтересів різних осіб і державу як політичну організацію суспільства | М. Кравчук, В. Мартиненко |
| 7 | Громадянське суспільство як “простір вільних асоціацій індивідуумів, а також набір мереж відносин, утворених на основі сім'ї, віри, інтересів та ідеології, що заповнюють цей простір” | М. Вальзер |
| 8 | Громадянське суспільство наприкінці ХХ ст. набуло глобального виміру, що є об'єктивною реальністю в умовах глобалізації | Х. Булл, М. Едвардс, М. Калдор, Дж. Кін, Ян Арт Шольте, В. Бебик, Р. Войтович, Ю. Рєзнік, В. Співак, В. Степаненко |

Отже, громадянське суспільство – система незалежних від влади суспільних інститутів, що функціонують на демократичних засадах, яка вступає з владою у економічні, соціальні, культурні, духовні, правові і політичні відносини, що проявляється у процесах підготовки, прийняття рішень та контролі за їх виконанням. Громадянське суспільство має складну внутрішню структуру, яка характеризується складом учасників (інститутами), їх принципами діяльності, функціями та нормами.

6.2 Принципи громадянського суспільства

Проаналізуємо *принципи*, що визначають ціннісні орієнтири громадянського суспільства, забезпечують функціонування громадянського суспільства як системи.

1. Принцип «відкритості та прозорості» передбачає обговорення інститутами громадянського суспільства рішень і проектів органів влади, відкритість для нових учасників, нестворення замкнутого кола «наближених до влади».

2. Принцип «відповідальності та звітності» потребує дотримання норм звітності за використанням державних коштів, розробку механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади та прийняття ними рішень, пов'язаних з дотриманням прав і свобод громадян.

3. Принцип «партнерства». Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства має будуватись на основі соціального партнерства та рівноправності. Це дозволить зробити співпрацю ефективною та створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектору з метою вирішення суспільно значущих питань.

4. Принцип «бюджетної ефективності» передбачає ефективне вкладання бюджетних коштів для вирішення соціальних проблем за участю організацій громадянського суспільства.

5. Принцип «підтримки ініціатив». Інститути громадянського суспільства сильні своїми ідеями, тому необхідно здійснювати моральне заохочення добровольців, що беруть участь в соціальних програмах, керівників активу організацій громадянського суспільства, що здійснюють суспільно-корисну діяльність на території громади. Формою економічної підтримки є грантова підтримка ініціативних програм організацій громадянського суспільства.

6. Принцип «незаохочення утриманства» означає, що в першу чергу підтримуються організації здібні до самостійних дій, реалізації власних соціальних програм.

7. Принцип «участі у прийнятті рішень». Інститути громадянського суспільства отримують інформацію від громадян та ініціюють її перед владними структурами.

8. Принцип «інформаційної відкритості» передбачає надання необхідної інформації з метою достатньої обізнаності предмету співробітництва; популяризацію і підтримку через засоби масової інформації й у публічних виступах політики взаємного співробітництва.

9. Принцип «поваги, довіри, толерантності» означає, що органи влади мають право направляти діяльність інститутів громадянського суспільства в

рамки правового поля України.

10. Принцип «раціонального і збалансованого розвитку». Органи публічної влади та інститути громадянського суспільства при реалізації власних чи спільних проектів та програм мають дбати про їх раціональний та збалансований розвиток відповідно до існуючих в суспільстві потреб. Така діяльність має максимально покривати потреби суспільства у різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проектів у одній чи декількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів.

6.3 Структура громадянського суспільства

Економічною основою громадянського суспільства є ринкові відносини, що характеризуються різноманітністю форм власності. Наявність власності в громадянина спонукає його до ділової активності, стає умовою свободи особистості в суспільстві.

Політична основа громадянського суспільства – це демократична правова держава, що гарантує кожному громадянину можливість участі у громадських справах.

Соціальним підґрунтям громадянського суспільства стає суспільство з динамічною соціальною структурою, яка весь час розвивається та вдосконалюється, гарантії якісних соціальних послуг.

Духовна основа громадянського суспільства – моральні норми, що сформувалися під впливом релігії, традицій, ментальності.

Основою, на якій базується громадянське суспільство є:

- наявність демократичної правової держави: самоврядування добровільних організацій та асоціацій індивідів, доступ всіх громадян до участі в державних і суспільних справах;
- ринкова економіка: різноманітність форм власності;
- громадянська культура: плюралізм ідеологій і політичних поглядів, багатопартійність, взаємна відповідальність держави та громадян за виконання законів, політична культура і свідомість; контроль суспільства за діяльністю органів влади;
- «соціальний капітал»: наявність розвинутої соціальної структури, багатоманітність соціальних ініціатив (рис.6.1).

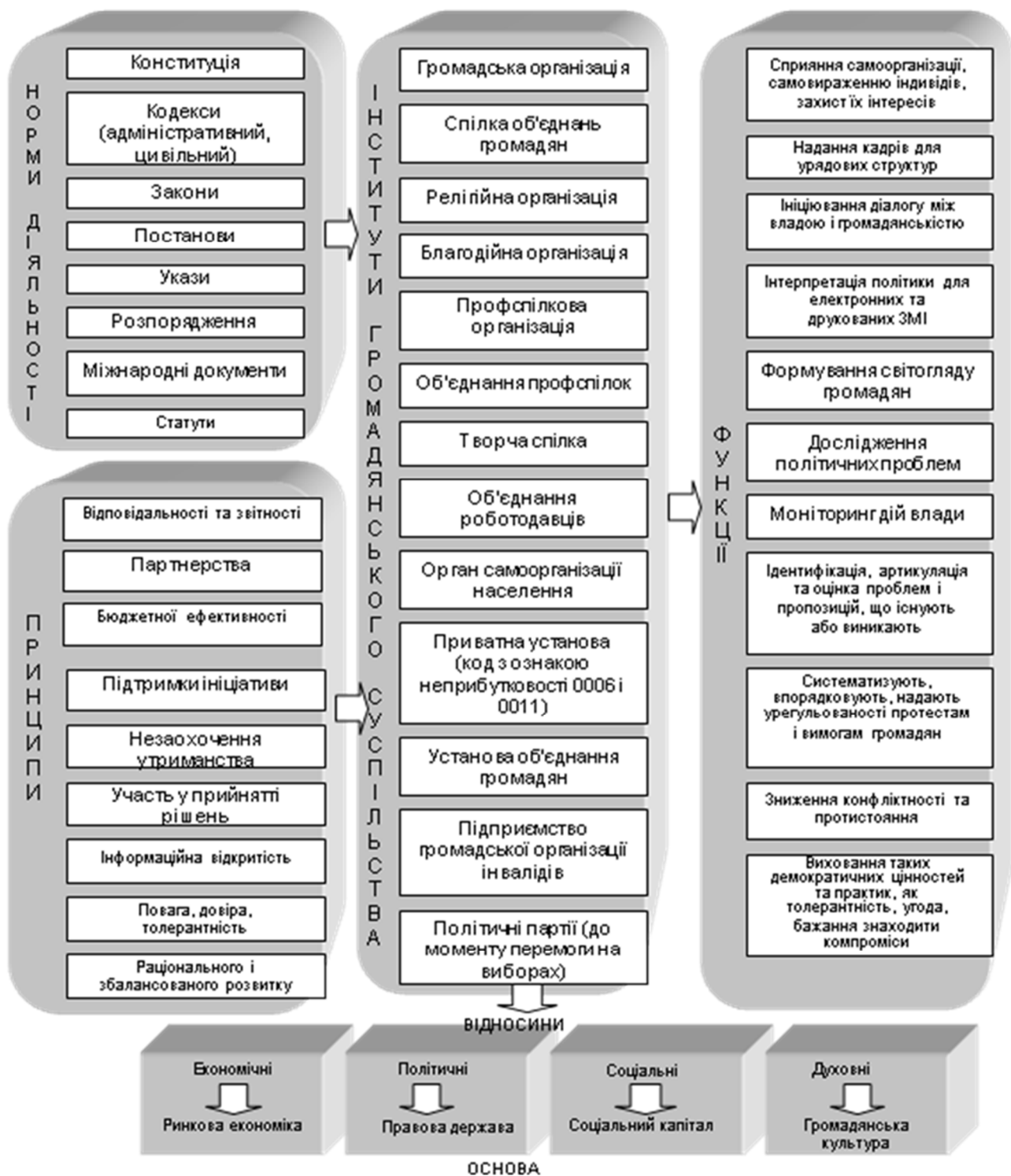


Рисунок 6.1 – Структура громадянського суспільства [4, с. 41]

6.4 Форми взаємодії влади і організацій громадянського суспільства

У демократичному суспільстві існують різноманітні форми участі громадян у суспільних справах. Зробимо спробу їх систематизувати (рис.6.2).

Найбільш продуктивною, з нашої точки зору, є третя форма

взаємовідносин, яка передбачає активність громадськості.

На рівень активності громадян впливають наступні фактори: історичне минуле та історичні традиції, характер зв'язків між членами громади, конфліктність, культурні традиції, управлінська спроможність влади, лідерські якості керівництва. Звичайно, активність громадськості можлива за умови актуальності проблеми в даній громаді.

Залучаючи громадян до активної діяльності, необхідно враховувати існування бар'єрів та перешкод. До основних бар'єрів з боку владних структур можна віднести: відсутність досвіду запровадження певних форм роботи з громадськістю, недовіра до фахового рівня представників громади, невіра в можливості ІГС, віра тільки у власні сили, некомпетентність працівників владних структур, невміння вести дискусію з громадськістю, неготовність забезпечити організаційні і фінансові засади для широкої участі громадськості у суспільних справах, побоювання критики, конкуренції з активістами громадських ініціатив.

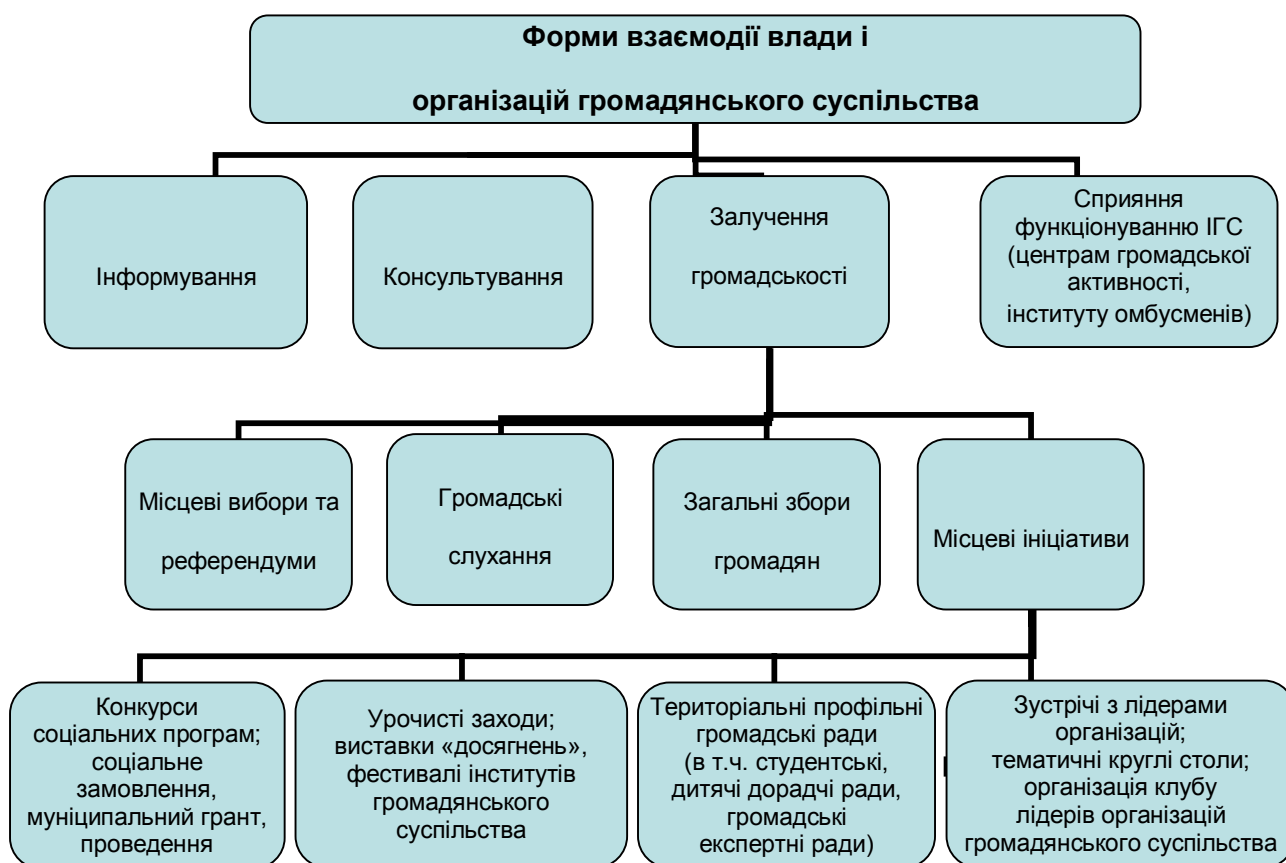


Рисунок 6.2 – Форми взаємодії влади і організацій громадянського суспільства [4]

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 3

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКА

ТЕМА 7 БЮДЖЕТНИЙ ПРОЦЕС: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ЕТАПИ

7.1 Економічна сутність і зміст бюджету

Становлення та ефективне функціонування інституту органів місцевого самоврядування тісно пов'язане із виконанням функцій, закріплених за ними, а також функцій, делегованих державою їм на виконання. Серед них забезпечення суспільних інтересів і потреб на місцевому рівні, сприяння соціально-економічному розвитку територій. Наявність цих важливих завдань, що покладаються на місцеві органи влади і ними ж реалізуються, є об'єктивною причиною потреби цих органів у відповідних фінансових ресурсах. Фінансовою базою органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку є місцеві бюджети.

Термін "бюджет" походить від норманського (старофранцузького) слова *bougette* (шкіряна сумка, портфель). В епоху Середньовіччя канцлер казначейства в Англії приносив у парламент сумку (портфель), яка разом з її вмістом (фінансовими документами, а також промовою про стан державних фінансів) мала назву бюджет.

Сучасний ринковий механізм господарювання спрямований на розвиток економічного аспекту діяльності людини і майже не зачіпає соціального. Він не в змозі забезпечити вирішення таких проблем: фінансування соціальних гарантій населенню, утримання установ і закладів соціально-культурної сфери, розвиток наукомістких технологій, здійснення фундаментальних досліджень у малорентабельних, але суспільно важливих сферах діяльності, підтримання функціонування складних і ризикових програм (океанографічні, космічні дослідження) тощо. Такі питання, які неспроможне вирішити ринкове середовище, бере на себе держава та місцеві органи влади за рахунок коштів бюджету.

Отже, необхідність існування бюджету зумовлена такими факторами:

- 1) за допомогою бюджету держава та місцеві органи влади виконують свої функції;
- 2) утримання соціальної сфери;
- 3) перерозподіл коштів між окремими територіями та галузями;
- 4) забезпечення обороноздатності країни;
- 5) фінансування розвитку науково-технічного прогресу (НТП);
- 6) вирішення питань охорони довкілля;

- 7) забезпечення соціального захисту населення;
- 8) вирішення питань міжнародної діяльності, тощо.

Згідно з Бюджетним кодексом України, бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади

Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду (п.1, ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс)).

Бюджет складається на рік (бюджетний період), який збігається з календарним та триває з 1 січня по 31 грудня одного року. Є низка держав, у яких бюджетний рік не збігається з календарним. Наприклад, у США бюджетний рік триває з 1 жовтня до 30 вересня, в Японії – з 1 квітня до 31 березня, у Швеції – з 1 липня до 30 червня.

Відповідно до Конституції України бюджетний період для Державного бюджету України за особливих обставин може бути іншим, ніж передбачено ст. 3 Кодексу. Особливими обставинами, за яких Державний бюджет України може бути затверджено на інший бюджетний період, є:

- 1) введення воєнного стану;
- 2) оголошення надзвичайного стану в Україні.

У разі затвердження Державного бюджету України на інший бюджетний період місцеві бюджети мають бути затверджені на такий самий період (бюджетна система України складається з державного бюджету та місцевих бюджетів).

Сутність місцевих бюджетів виявляється в їх призначенні, а саме:

- у формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади;
- розподілі й використанні цих фондів між галузями економіки;
- контролі за фінансово-господарською діяльністю підприємств та організацій, підвідомчих цим органам влади.

Наявність місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність органів місцевого самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В кінцевому підсумку все це розширює можливості місцевих органів влади у повнішому задоволенні потреб населення.

Місцеві бюджети розглядаються в трьох аспектах:

По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових

ресурсів.

По-друге, це план (кошторис) доходів і видатків відповідного місцевого органу влади чи самоврядування.

По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом.

7.2 Принципи Бюджетної системи України

Бюджетна система України ґрунтується на таких принципах, як:

1) принцип єдності бюджетної системи України – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

2) принцип збалансованості – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

3) принцип самостійності – Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради Автономної

Республіки Крим та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

4) принцип повноти – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування;

5) принцип обґрунтованості – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках

надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

6) принцип ефективності та результативності – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, Автономною Республікою Крим, місцевим самоврядуванням (далі – гарантовані послуги), при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

7) принцип субсидіарності – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача;

8) принцип цільового використання бюджетних коштів – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

9) принцип справедливості і неупередженості – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

10) принцип публічності та прозорості – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

7.3 Сутність, завдання та етапи бюджетного процесу

Одержання доходів, їх розподіл між ланками (видами) бюджетної системи і використання на покриття видатків, пов'язаних із виконанням, передбачених Конституцією України, функцій органами державної і місцевої влади, не проходить автоматично. Держава за допомогою правових норм ретельно регулює відносини, що виникають при формуванні і виконанні всіх видів бюджетів, контролі за виконанням бюджетів і звітуванні про їх виконання. Діяльність органів держави і місцевого самоврядування в галузі бюджету у широкому плані одержала назву бюджетного процесу.

Бюджетний процес – регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства (ст. 2 Кодексу).

Весь бюджетний процес ділиться на певні стадії, тобто етапи діяльності, в результаті яких бюджет набуває нових якостей.

Бюджетним кодексом України (ст. 19) визначено чотири стадії бюджетного процесу:

1) складання проектів бюджетів, що включає формування прогнозних розрахунків доходів, складання головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів і додаткових розрахунків видатків на основі яких формуються прогнозні обсяги видатків, формування проекту закону України про Державний бюджет України, рішення місцевої ради про місцевий бюджет і пояснювальних записок до них;

2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), що включає розгляд проекту закону про Державний бюджет в КМУ і Верховній Раді України та місцевого бюджету – місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами рад, постійними комісіями місцевих рад;

3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет). Виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів здійснюють Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – включає підготовку, розгляд звітів про виконання Державного бюджету України і місцевих бюджетів та прийняття відповідних рішень щодо них.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами здійснюються протягом усього бюджетного процесу на всіх його стадіях.

ТЕМА 8 УПРАВЛІНСЬКІ ПОСЛУГИ, ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

8.1 Характеристика управлінської діяльності

Управлінська діяльність – сукупність вироблених історичним досвідом науковим пізнанням і талантом людей навиків, умінь, способів, засобів доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.

Стадії управлінської діяльності:

- аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- прогнозування і моделювання дій щодо збереження та зміни стану

управлінської ситуації;

- розробка необхідних правових актів;
- обговорення і прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів;
- контроль виконання й оперативне інформування;
- узагальнення проведених етапів управлінської діяльності, оцінка нової ситуації.

Етапи підготовки і реалізації управлінського рішення:

- визначення цілі;
- збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню;
- прогнозування розвитку ситуації і формування проблем;
- генерування варіантів управлінських рішень;
- формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень;
- вибір найбільш ефективного варіанта дій;
- доведення управлінських рішень до виконавців;
- складання плану реалізації управлінських рішень;
- організація виконання управлінських рішень;
- контроль за виконанням управлінського рішення.

Методи прийняття управлінських рішень:

- евристичні;
- колективні;
- кількісні.

Управлінська діяльність – сукупність напрацьованих історичним досвідом, науковим пізнанням і талантом людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини в сфері управління. Управлінська діяльність відзначається інтелектуальним характером, що виражається в її спрямованості на вироблення, прийняття й практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати в бажаному напрямку стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку й діяльність людей.

Рисами державної управлінської діяльності є юридична заданість, чіткість і виразність. Крім того, управлінська діяльність складається з декількох стадій і реалізується у різних формах та за допомогою певних методів.

Стадії управлінської діяльності – це послідовні етапи її здійснення зі своїм особливим набором форм і методів. Стадії мають логічний зв'язок і утворюють у сукупності певний цикл управлінських дій.

Можна виділити сім стадій управлінського процесу:

- 1 – аналіз і оцінювання управлінської ситуації;
- 2 – прогнозування і моделювання ситуації;

- 3 – розробка правових актів та оргзаходів;
- 4 – прийняття правових актів та здійснення оргзаходів;
- 5 – організація виконання прийнятих рішень;
- 6 – контроль виконання й оперативне інформування;
- 7 – узагальнення діяльності та оцінювання нової ситуації.

Форми управлінської діяльності є зовнішніми, постійно й типово фіксованими проявами практичної активності органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо формування й реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їхньої власної життєдіяльності.

Розрізняють правові, організаційні, організаційно-правові форми управлінської діяльності.

Правові форми управлінської діяльності фіксують управлінські рішення й дії, які мають юридичний зміст (встановлення й застосування правових норм).

Для забезпечення ефективності управлінської діяльності важливо, щоб основні дані, на яких базується те або інше управлінське рішення, були чітко задокументовані, тобто представлені в належній правовій формі. У більшості випадків управлінські рішення є правовим актом, співвіднесеним з компетенцією органа, а також діючими матеріальними й процесуальними правовими нормами.

Організаційні форми управлінської діяльності пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Їх можна охарактеризувати як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта рішення якоїсь управлінської проблеми. В управлінській практиці використовуються такі організаційні форми, як сесії, засідання, наради, конференції, оперативки й т. ін.

Організаційно-правові форми констатують той факт, що в органах державної влади або місцевого самоврядування більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їхнього прийняття через установлені організаційні форми. Так, організаційні процедури діють відповідно регламентам при прийнятті правових актів органами державної влади й місцевого самоврядування.

Методи управлінської діяльності – це способи й прийоми аналізу й оцінювання управлінських ситуацій, використання правових і організаційних форм, впливу на свідомість і поведінку людей у керованих суспільних процесах, відносинах і зв'язках.

Методи управлінської діяльності поділяють на дві основні групи:

1) методи функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування;

2) методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління.

Методи функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування охоплюють способи, прийоми, дії (у тому числі посадових осіб, притягнутих у процеси державного управління), які пов'язані з підготовкою й реалізацією управлінських рішень, а також здійсненням правової й організаційної державно-управлінської діяльності.

У державному управлінні застосовують такі методи підготовки управлінських рішень:

- системний і функціональний аналіз;
- методи прогнозування;
- методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень;
- ймовірно-статистичні методи;
- математичне програмування;
- економіко-статистичне моделювання й ін.

Методи забезпечення реалізації цілей і функцій державного управління – це прийоми, способи, операції стимулювання, активізації й напрямки діяльності людини з боку органів державної влади або місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Багатогранність методів управлінської діяльності обумовлює виділення певних специфічних принципів їх використання в державному управлінні. Вони можуть бути розподілені на дві групи:

I. загальні принципи застосування методів для всього управлінського процесу, такі як:

- принцип поєднання методів різної змістовної природи (наприклад, економічних, соціально-психологічних, адміністративних та ін.);
- принцип адекватності, тобто відповідності методу управлінським завданням;
- принцип своєчасності та оперативності; принцип ефективності.

II. спеціальні принципи використання методів на певних стадіях управлінського процесу, зокрема на етапі реалізації управлінського рішення принципу переваги переконання над примусом.

Існують декілька аспектів управлінської діяльності:

- процеси діагностування, аналізу, оцінювання стану керованого об'єкта, прогнозування, програмування, вироблення критеріїв оцінювання і моніторинг наслідків управлінських рішень та, відповідно, реформування організації функціонування компонентів суб'єкта державного управління;
- встановлення загальних, уніфікованих критеріїв (показників), які адекватно характеризують відповідні процеси, та їх систематизація, що сприяє відображенню реальної картини суспільної життєдіяльності;

- створення організаційних і технологічних умов для оперативної і поточної
- передачі необхідної інформації через усі структурні підсистеми;
- застосування ідентичних методів, процедур і операцій для аналізу та характеристики об'єктів, що вивчаються і програмуються;
- програмування і планування комплексного розвитку території, функціональної сфери управління, галузі;
- підготовка, прийняття і реалізація управлінських рішень, починаючи з уніфікації понятійно-категоріального арсеналу і закінчуючи графічними формами представлення конкретних документів;
- технології контролю, пов'язані з безперервним моніторингом керованих процесів, їх вивченням, вимірюванням і порівнянням, об'єктивним зіставленням їх з управлінськими моделями, які виражені в рішеннях, їх нормах і вимогах;
- технології організаційних форм управлінської діяльності.

8.2 Класифікація адміністративних послуг

1. За рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання:

- а) адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів);
- б) адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування);
- в) адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли має місце одночасно і централізоване, і локальне регулювання).

2. За критерієм платності:

- а) платні послуги;
- б) безоплатні послуги.

3. За змістом публічно-службової діяльності щодо надання адміністративних послуг:

- а) реєстрація;
- б) надання дозволу (ліцензії);
- в) сертифікація;
- г) атестація;
- д) верифікація;
- е) нострифікація;
- є) легалізація (проставлення штампу Апостиль);
- ж) встановлення статусу тощо.

4. За предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи:

- а) підприємницькі (господарські) послуги;
- б) соціальні послуги;
- в) земельні послуги;
- г) будівельно-комунальні послуги тощо.

8.3 Стиль керівництва як спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим

Стиль керівництва – спосіб прийняття рішень та передачі завдань підлеглим. Виражаючи аксіологічні параметри людської діяльності, стиль втілює у своїй впорядкованій формі ціннісне переломлення структури людської діяльності. Відмітною рисою поняття стилю є те, що само по собі воно не має значення, а набуває реальне смислове наповнення тільки по відношенню до певного виду людської діяльності й творчості (живопис, музика, архітектура, управління). Поняття стилю є вторинним відносно діяльності.

На формування стилю впливають наступні чинники:

- законодавчо закріплені норми поведінки службовців;
- індивідуальні характеристики особистості (темперамент, уроджені здатності);
- виховання (особиста культура, мораль, відповідальність);
- компетентність (фахові правові та науково-теоретичні знання);
- комунікативність (лідерство, спілкування);
- досвідченість (життєвий та практичний досвід управлінця за певним напрямком);
- управлінський стиль більш високого рівня керівництва;
- ціннісна орієнтація (налаштованість на інновації, неординарні ідеї).

8.4 Характеристики стилю публічного адміністрування

1) стиль відображає усталені способи діяльності керівника і тісно пов'язаний з психологічними особливостями мислення, прийняття рішень, спілкування тощо;

2) стиль не є вроджена та незмінна якість, яка формується в процесі діяльності;

3) описання та класифікація стилів повинні відображати змістовні характеристики самої управлінської діяльності.

Стиль публічного адміністрування складається з наступних елементів:

– цільових, функціональних та організаційних характеристик органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають їх місце та правовий статус в ієрархії управляючої системи суб'єктів державного управління;

– юридично закріплених та практично застосованих форм, методів та процедур управлінської діяльності та їх посадових осіб;

– культурних, професійних та особистісних якостей посадових осіб.

Найбільш поширена типологія стилів передбачає їх поділ на: авторитарний; демократичний; ліберальний.

Авторитарний стиль орієнтується на завдання, характеризується жорстокою постановою мети та небажанням поступитися своєю сформованою думкою. Риси цього стилю – нетерпимість, що доходить до грубощів, суворість, прямолінійність. В крайньому виразі вказаний стиль приводить до негативних наслідків, до прихованої або відкритої агресивної протидії підлеглих, які відчують себе нікчемними, ображеними.

Авторитарний стиль має такі форми:

- патріархальний – відносини – батьки-діти;
- харизматичний – унікальні якості лідера;
- автократичний – жорстока підлеглість керівникові;
- бюрократичний – ієрархічна структура, деперсоніфікація.

Ліберальний стиль при вмілому застосуванні, коли керівник не втрачає важелів впливу, отримує великі позитивні результати за рахунок свободи при прийнятті рішень керованими об'єктами. Такий стиль орієнтується на результат, забезпечений високим рівнем праці та трудової моралі. Разом з тим, ліберальний стиль невтручання може привести до анархії та безладдя, неможливості управляти.

Демократичний (кооперативний, колегіальний) стиль керівництва знаходиться між цими двома протилежними стилями. Він передбачає участь всіх членів організації у вирішенні управлінських проблем. Керівництво, яке застосовує демократичний стиль орієнтується на людей, здійснює свою діяльність за результатами співробітництва працівників та керівників. Такий стиль збільшує мотивацію персоналу, його налаштованість на досягнення загальної мети.

Основні риси оптимального стилю керівництва в системі публічного адміністрування. Його переважні характеристики можна окреслити трьома блоками:

- професійно-кваліфікаційний;
- організаторсько-діловий;
- духовно-моральний.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Дзюндзюк В. Б. Публічне адміністрування : метод. рек. для самостійної роботи студентів денної та заочної форм навчання спец. 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» / В. Б. Дзюндзюк, Ю. В. Дідок, Д. В. Карамишев. – Харків : Вид-во НФаУ, 2012. – 24 с.

2. Завдання до практичних занять з навчальної дисципліни «Публічне адміністрування» для студентів спеціальності 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування» всіх форм навчання / уклад. Л. О. Мажник. – Харків : Вид. ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2014. – 36 с.

3. Політологія : навч.-метод. посібник для студентів-екстернів / уклад. : Б. О. Галь, О. В. Єгорова, М. В. Зенкін, Д. В. Колісник, В. В. Литвиненко, А. В. Поух. – Дніпропетровськ : ДВНЗ «Національний гірничий університет», 2011. – 78 с.

4. Тестові завдання олімпіади «Публічне управління і адміністрування 2018». – Режим доступу : <http://olimpiadafsp.kpi.ua/testove-zavdannya-2018/>

СПИСОК РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Черемис, М. Д. Лисичко, А. В. Ліненцев та ін. ; за заг. ред. А.О.Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е дополн. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
3. Бельська Т. В. Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Вступ до фаху» для студентів бакалавріату усіх форм навчання спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування [Електронний ресурс] / Т. В. Бельська; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. – 69 с. – Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/50039>.
4. Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство : сутність, генеза та вплив на державну політику України / Т. В. Бельська. – Київ : ВАДНДУ. – 300 с.
5. Воронкова В. Г. Муніципальний менеджмент : навч. посібник / В. Г. Воронкова. – Київ : ВД «Професіонал», 2004. – 256 с.
6. Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник / авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. – Київ : К.І.С., 2016. – 264 с.
7. Дегтяр А. О. Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері : монографія / О. А. Дегтяр. – Харків : САМ, 2014.
8. Дегтяр А. О. Взаємодія органів державної влади з громадськістю: теорія та практика державного управління : монографія / А. О. Дегтяр, А. В. Халецький, С. В. Белай. – Донецьк : Видавництво Донбас, ООО «РА Ваш імідж», 2012. – 438 с.
9. Державне управління: підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
10. Дзюндзюк В.Б. Ефективність діяльності публічних організацій: Монографія. – Харків : Вид-во ХарРІ УАДУ Магістр, 2003. – 236 с.
11. Заблоцький В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія / Володимир Заблоцький. – Луганськ : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2013. – 324 с.
12. Енциклопедія державного управління : довідк. вид. у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова),

В. П. Трощинський (заст. голови), Ю. П. Сурмін [та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – 761 с.

13. Євтушенко О. Н. Державне управління (Основи теорії державного управління) : навч. посібник : у 3 ч. / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. Ч. 1. Основи теорії державного управління. – 2013. – 268 с.

14. Ідріс Каміл. Інтелектуальна власність – потужний інструмент економічного зростання ; переклад з англ. / Каміл Ідріс ; Всесвітня організація інтелектуальної власності. – Київ : ТОВ «Прок-бізнес», 2006. – 372 с.

15. Історія політичної думки : навч. енцикл. словник-довідник для студентів вищ. навч. закл. / за заг. ред. Н. М. Хоми. – Львів : “Новий Світ-2000”, 2014. – 766 с.

16. Кельман М. С. Теорія держави: навч. посібник / М. С. Кельман ; Львівський у-т внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України. – Тернопіль, 2007. – 330 с.

17. Кравченко В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [навч. посібн.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик – Київ : «Арабат-Центр», 2001. – 176 с.

18. Конституція України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.

19. Лісничий В. В. Сучасний виборчий PR : навч. посібник / В. В. Лісничий, В. О. Грищенко, В. М. Іванов [та ін.]. – Сєверодонецьк : Видавничий дім «Єврика», 2001. – 480 с.

20. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посібн. / В. Я. Малиновський. – Київ : Атака, 2009. – 608 с.

21. Мескон М. Основи менеджменту / М. Мескон. – Київ : Кондор, 1992. – 742 с.

22. Новаченко Т. В. Архетипова парадигма авторитету керівника в державному управлінні : монографія / Т. В. Новаченко. – Ніжин-Київ : видавець Лисенко М. М., 2013. – 320 с.

23. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку [навч. посібн.] ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : ЗАТ “Нічлава”, 2003. – 288 с.

24. Особливості публічного управління та адміністрування : навчальний [навч. посібн.] / В. Д. Бакуменко, І. С. Бондар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. – Київ : КНУКіМ, 2016. – 167 с.

25. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 6 квітня 2011 № 370/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [:http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/](http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/)

26. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка.] – Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/document/265944/modernize_druk_2.pdf.

27. Політична думка XX ст. – початку XXI ст.: методологічний і доктринальний підходи : підручник : у 2-х т. / за заг. ред. Н. М. Хоми. – Львів : «Новий Світ-2000», 2016.

28. Прокопенко Л. Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) / Л. Л. Прокопенко. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.

29. Про звернення громадян : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>

30. Про доступ до публічної інформації : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>

31. Про захист персональних даних : Закон України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2297-17>

32. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

33. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=950-2007-%EF>.

34. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

35. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

36. Рейни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях : пер. с англ. / Хэл Дж. Рейни. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 402 с.

37. Реформа публічної адміністрації в Україні: проекти концепції та законів / Центр політико-правових реформ ; [упоряд. І. Коліушко, В. Тимошук]. – К. : Фокус-Ю, 2006. – 192 с.

38. Сушій О. В. Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. В. Сушій. – Київ : Світогляд, 2012. – 344 с.

39. Теорія та історія державного управління : навч. посібник / [Н. М. Мельтюхова, Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк та ін.]. – Київ : «Видничий

дім «Професіонал», 2008. – 288 с.

40. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посібн. / ДП «Укртехінформ». – Київ, 2013. – 250 с.

41. Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності») / О. А. Шатило ; Житомирський державний технологічний університет. – Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. – 51 с.

42. Шубін С. П. Політичний маркетинг в державному управлінні України: теоретико-методологічні засади та механізми впровадження : монографія / С. П. Шубін. – Миколаїв : Іліон, 2011. – 412 с.

43. Ушкальов В. В. Вступ до спеціальності : конспект лекцій для слухачів магістратури державної служби / В. В. Ушкальов. – Харків : ХНЕУ, 2011. – 64 с.

44. Цифровий репозиторій ХНУМГ ім. О. Бекетова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eprints.kname.edu.ua>

45. Якісні управлінські послуги – головна умова довіри населення до органів влади : монографія / Ю. О. Куц, С. В. Краснопорова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг.ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопорової. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 192 с.

Навчальне видання

БЄЛЬСЬКА Тетяна Валентинівна

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

**«ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА
АДМІНІСТРУВАННЯ»**

*(для студентів бакалавріату всіх форм навчання
спеціальності 281 – Публічне управління та адміністрування)*

За авторською редакцією

Комп'ютерний набір і верстання *Т. В. Бельська*

План 2018, поз. 161 Л

Підп. до друку 26.12.2018. Формат 60x84/16

Друк на ризографі. Ум. друк. арк. 3,3

Тираж 50 пр. Зам. №

Видавець і виготовлювач:

Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова,
вул. Маршала Бажанова, 17, Харків, 61002
Електронна адреса: rectorat@kname.edu.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 5328 від 11.04.2017.